PENSAMIENTO IBEROAMERICANO
Revista de Economía Política

rnando Henrique Cardoso
Rafael Roncagliolo
ge Graciarena
Ludolfo Paramio
nacio Sotelo
Joan Prat
an Carlos Portantiero
Gregorio Rodríguez Cabrero
nry Pease
Mariano Baena
ciano Martins
Jordi Borja
cardo Lagos
Jordi Solé Tura
inz Sonntag
Boaventura de Sousa
gel Melguizo
Augusto Mateus
nuel Lichtensztejn
Ernesto Melo Antunes
bier Gorostiaga
Manuela Silva
é Joaquín Brunner
José Luis Cádiz Deleito

5a

La Reconstitución del Estado

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

nº 5a

Enero-Junio 1984

Revista patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) de España y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas.

Respetuosos con la libertad intelectual, se acogerán las opiniones y juicios expresados por los autores de los artículos firmados, si bien ellas pueden no reflejar necesariamente los puntos de vista de las instituciones patrocinadoras y de sus órganos de asesoramiento y dirección.

Redacción, administración y suscripciones:
Asociación para la Difusión del Pensamiento Iberoamericano,
Instituto de Cooperación Iberoamericana,
Dirección de Cooperación Económica.
Avenida de los Reyes Católicos, 4. Madrid-3.
Teléfono 244 06 00 (ext. 300).

Fotocomposición: SECOMP.
Impresión: VALENCIA, S. A.

Distribución en *España:* Visor Libros, S. A.
Roble, 22. Teléf. 270 43 78. MADRID.

Distribución en *Argentina:* Catálogos S. R. L.
Avenida Independencia 1860 (1225). BUENOS AIRES.

Distribución en *Bolivia:* Distribuidora Mursol.
Sucre esq. Jenaro Sanyines, Edificio Atlas, 2.° piso. LA PAZ.

Distribución en *Brasil:* Livraria Duas Cidades Ltda.
Rua Bento Freitas, 158. CEP. 01220. SAO PAULO.
Livraria Argumento.
Rua Dias Ferreira 199. Leblon. RIO DE JANEIRO.

Suscripciones en *Brasil:* Cebrap.
Rua Morgado de Mateus, 676, SAO PAULO.

Distribución en *Colombia:* Ediciones Tercer Mundo.
Carrera 30, núms. 42-32. Teléf. 269 51 29. BOGOTA.

Distribución en *Costa Rica:* Librería Lehman.
Apartado 10.011. SAN JOSE.

Distribución en *Ecuador:* Ediac.
Amazonas 3033 y Azuay. Teléfs. 24 46 74 y 45 23 75. QUITO

Distribución en *México:* «El Trimestre Económico».
Camino al Ajusco, 20. Teléf. 568 60 33. MEXICO 20, D. F.
Fondo de Cultura Económica.
Avda. Universidad, 975. Teléf. 524 22 04. 031100 MEXICO.

Suscripciones en *México:* «El Trimestre Económico».
Avda. Universidad, 975. MEXICO, D. F.

Distribución en *Paraguay:* Ciclo 73.
Eligio Ayala, 973. ASUNCION

Distribución en *Perú:* Instituto de Estudios Peruanos.
Horacio Urteaga, 694. LIMA 11.
Desco.
Avda. Salaverry, 1.945. LIMA 14.

Distribución en *Portugal:* Distribuidora Gradiva.
Rua 1.° de Maio, 134, 3.°, esq. 1300. LISBOA.

Distribución y suscripciones en *Venezuela:* Nueva sociedad.
Apartado 61.712. CHACAO. CARACAS 1060-A.

Distribución y suscripciones en *Alemania (RF):* Librería Iberoamericana.
Klaus Dieter Vervuert o HG. Wielandste 40. D-6000. FRANKFURT 1.
Teléf. 0611/59 96 15.

Depósito legal: M. 14.221-1982.
ISSN: 0212-0208.

Junta de Asesores

Presidente: Raúl Prebisch

Vocales: Rodrigo Botero, Carlos F. Díaz Alejandro, Fernando Henrique Cardoso, Aldo Ferrer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, Andreu Mas-Colell, José Matos Mar, Francisco Orrego Vicuña, Manuel de Prado y Colón de Carvajal, Luis Angel Rojo, Santiago Roldán, Germánico Salgado, José Luis Sampedro, María Manuela Silva, José A. Silva Michelena, Alfredo de Sousa, Osvaldo Sunkel, María Conceição Tavares, Edelberto Torres-Rivas, Juan Velarde Fuertes, Luis Yáñez-Barnuevo

Secretarios: Norberto González, Emilio de la Fuente

Director: Aníbal Pinto

Secretario de Redacción: Angel Serrano

Consejo de Redacción: Adolfo Canitrot («Desarrollo Económico», Argentina), José Luis García Delgado («Investigaciones Económicas», España), Adolfo Gurrieri («Revista de la CEPAL»; Secretaría de Redacción en Santiago de Chile), Juan Muñoz (ICI), Oscar Soberón («El Trimestre Económico»; Secretaría de Redacción en México, D. F.), Augusto Mateus (Portugal).

Documentación y secciones informativas:
Pedro Pablo Núñez (coordinador), Sonsoles Marchessi, M.ª Montaña Larrazábal, Diego Guerrero y Carlos Abad.

Administración y Gerencia:
Rodolfo Rieznik y José Luis Gómez Navarro.

Secretaría:
M. Dolores Torrejón y Myriam Mackay.

Diseño:
Alberto Corazón.

PATROCINADORES HONORIFICOS

Banco de Bilbao.
Banco Central.
Banco de España.
Banco Exterior de España.
Banco Hispano Americano.
Banco de Santander.
Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Cataluña y Baleares.
Caja Postal de Ahorros.
Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid.
Centre d'Informació i Documentació Internacionals a Barcelona, CIDOB.
Colegio de Economistas de Madrid.
Compañía Teléfonica Nacional de España.
Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
Escuela Asturiana de Estudios Hispánicos.
Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorro, FIES-CECA.
Fundación Juan March.
Fundación Ortega y Gasset.
Fundación Ramón y Areces.
Instituto del Consumo - Ministerio de Sanidad y Consumo.
Instituto de Estudios Fiscales.
Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social.
Instituto Nacional de la Administración Pública.
Ministerio de Educación y Ciencia.
Universidad Complutense de Madrid.
Universidad Internacional Menéndez y Pelayo.
Centro Brasileiro de Analise e Planejamento, CEBRAP (Brasil).
Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).
Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CEPES).
Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, CIEPLAN (Chile).
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.
Instituto para América Latina (IPAL).
Instituto de Desarrollo Económico y Social, IDES (Argentina).
Instituto de Estudios Peruanos (Perú).
Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES (CEPAL).

Aquellas instituciones que deseen colaborar como PATROCINADORES HONORIFICOS pueden dirigirse al Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) o a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

REVISTAS ASOCIADAS A «PENSAMIENTO IBEROAMERICANO. REVISTA DE ECONOMIA POLITICA»

Boletín de Estudios Económicos (España).
Comercio Exterior (México).
Crónica Tributaria (España).
Cuadernos Hispanoamericanos (España).
Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales (Argentina).
Economia (Portugal).
Estudios Internacionales (Chile).
Estudios Sociales Centroamericanos (Costa Rica).
Estudos de Economia (Portugal).
Hacienda Pública Española (España).
Información Comercial Española (España).
Investigaciones Económicas (España).
Latin American Research Review (EE.UU.).
Novos Estudos Cebrap (Brasil).
Nueva Sociedad (Venezuela).
Papeles de Economía Española (España).
Presupuesto y Gasto Público (España).
Revista de Economía Política (Brasil).
Revista de Occidente (España).
Revista de la CEPAL.
El Trimestre Económico (México).

5a

Introducción Editorial 9

Coloquio en Segovia 13

Sesión Inaugural
Luis Yáñez-Barnuevo 17

El Tema Central: «La Reconstitución del Estado» 21

Exposición Introductoria 23
Fernando Henrique Cardoso, *La Sociedad y el Estado* 25

Análisis Globales: *La crisis de las figuras del Estado* 37
Jorge Graciarena, *El Estado Latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva* 39
Ignacio Sotelo, *La Cuestión del Estado: estado de la cuestión desde una perspectiva latinoamerica* 75
Intervenciones 93
Vicente Donoso (pag. 93), Heinz Sonntag (pág. 93), Ignacio Sotelo (pág. 93), Vicente Donoso (pág. 94), Ignacio Sotelo (pag. 94), Angel Melguizo (pág. 94), Jorge Graciarena (pág. 94), Mariano Baena (pág. 95), Ignacio Sotelo (pág. 95).

Estado y Política 97
Juan Carlos Portantiero, *La democratización del Estado* 99
Henry Pease García, *Movimientos populares, municipios y Estado* 127
Jordi Borja, *Persistencia, crisis y renacimiento de los poderes locales* 141
Intervenciones 156
Ignacio Sotelo (pág. 156), Vicente Donoso (pág. 157), Ludolfo Paramio (pág. 157), Jorge Graciarena (pág. 158), Angel García Sanz (pág. 159), Juan Carlos Portantiero (pág. 159), Henry Pease (pág. 160).

Estado y Economía 163
Ricardo Lagos, *Crisis, ocaso neoliberal y el rol del Estado* ... 165
Angel Melguizo, *Política económica y construcción del Estado de las Autonomías. Regulación estatal y socialización del poder* ... 189

Intervenciones 206
Ludolfo Paramio (pág. 206), Luciano Martins (pág. 207), José Goñi (pág. 207), Augusto Mateus (pág. 209), Emilio Moreno (pág. 209), Gregorio Rodríguez Cabero (pág. 209), Heinz Sonntag (pág. 210), Angel Melguizo (pág. 211), Ricardo Lagos (pág. 212), Ignacio Sotelo (pág. 213), Angel Serrano (pág. 213), Jordi Borja (pág. 215), Mariano Baena (pág. 216), Angel Melguizo (pág. 217), Ricardo Lagos (pág. 219).

Estado e Internacionalización 221
Samuel Lichtensztejn, *Reajuste internacional y políticas nacionales en América Latina* 223
Intervenciones 243
Ignacio Sotelo (pág. 243), Angel Serrano (pág. 243), Heinz Sonntag (pág. 243), Samuel Lichtensztejn (pág. 243).

Estado y Cultura 247
José Joaquín Brunner, *Cultura y crisis de hegemonías* 249
Rafael Roncagliolo, *La democratización de las comunicaciones* . 311
Intervenciones 322
Jorge Graciarena (pág. 322), Ludolfo Paramio (pág. 322), Henry Pease (pág. 323), José Goñi (pág. 324), Jordi Borja (pág. 325), José Joaquín Brunner (pág. 325).

Algunas Experiencias Latinoamericanas 327
Luciano Martins, *Expansão e crise do Estado (Reflexões sobre o caso brasileiro)* 329
Heinz R. Sonntag, *En torno al Estado Productor: el caso de Venezuela* 355
Xabier Gorostiaga, *La experiencia de la crisis Centroamericana* 367
Intervenciones 378
Heinz Sonntag (pág. 378), Luciano Martins (pág. 378), Manuela Silva (pág. 378), Augusto Mateus (pág. 379), Samuel Lichtensztejn (pág. 380), Adolfo Gurrieri (pág. 380), Aníbal Pinto (pág. 380), Luciano Martins (pág. 380), Adolfo Gurrieri (pág. 381), Ignacio Sotelo (pág. 382), Joan Prat (pág. 382), Heinz Sonntag (pág. 383), Xabier Gorostiaga (pág. 385).

Colaboradores en este número 387

Introducción Editorial

No es necesario abundar sobre las razones que nos llevaron a reunir, en Segovia, a un grupo representativo de más de cuarenta sociólogos, economistas y politólogos de América Latina, España y Portugal, para un coloquio sobre el Estado, su crisis eventual en el presente y las posibilidades de reconstituirlo y democratizarlo. Quizá baste señalar que el interés antiguo y recurrente sobre el tema se encuentra renovado hoy por las fisuras y tembladeras simultáneas de las principales «figuras de Estado» que predominaron y convivieron en el mundo occidental en las últimas décadas. Nos referimos, de un lado, en el universo capitalista más o menos industrializado, al llamado «estado de bienestar» y, del otro, en el espacio latinoamericano (con todas las variedades y excepciones de su heterogénea composición) al «estado desarrollista», más o menos popular o populista, en sus inclinaciones sociales, y al «estado autoritario-militar» que sucede al anterior en varios países, sea para intentar extirparlo (como en el extremo sur), sea para volcarlo a la derecha (en Brasil) o hacia un nacionalismo antioligárquico (en el Perú de Velasco). Dejamos aparte, porque escapa a esta discusión, el caso no menos flagrante del Estado en los países del socialismo realmente existente que, sin duda, encara incertidumbres no menores que las de su contraparte, lejanos ya los sueños del «desvanecimiento» del aparato estatal.

Lo cierto es que, en el presente, aquellas matrices de referencia están resquebrajadas o en franco desmoronamiento, como se verifica en el radical viraje de Argentina, abriéndose, en consecuencia, en el medio académico y político de la región, un activo debate sobre los elementos a considerar para una reconstitución del Estado, de su naturaleza, fines y medios. Y no faltaron contribuciones al respecto en el coloquio de Segovia.

Desde una perspectiva concreta y de corto plazo, vinculada principalmente al plano económico, quedó en claro un hecho paradógico: que los experimentos neoliberales en América Latina, empeñados (entre otras cosas) en restablecer la imagen mítica del estado prescindente, vigilante o subsidiario del ideal decimonónico, a la postre han desembocado en un intervencionismo activo y extensivo. Y más importante aún: que la salida para las urgencias del desequilibrio exterior y de la reactivación productiva pasan, necesariamente, por un protagonismo del actor público ayer vilipendiado.

Pero no se trata simplemente de esta nueva jerarquización de actores. Porque también se puso de manifiesto que quienes lo apoyan están, asimismo, convencidos de que el «estado desarrollista» y socialmente comprometido que se gestó en la experiencia latinoamericana requiere transformaciones sustanciales. Seguramente la más subrayada fue la que incide sobre las relaciones Sociedad-Estado y desde allí sobre todo lo pertinente para la llamada «democratización del estado». En otras palabras, la preocupación se distancia de los reduccionismos ideológicos que tienden a resbalar hacia la *«estatización de la sociedad»* o la *«privatización del estado»* para concebir un poder y aparato públicos

activamente permeados por la presencia y participación de los cuerpos sociales. Y esto último, como es obvio, dependerá en último término del grado de democratización de la propia comunidad. De este modo, las preocupaciones en torno de la sociedad civil y Estado tienden a fundirse con las relativas a la profundización del régimen democrático.

Dentro de la diversidad latinoamericana sobresalió el caso muy particular de varios países de la América Central y del Caribe, escenario, como bien se sabe, de una profunda turbulencia política. Como lo señaló un profesor nicaragüense, allá se vive una «ruptura histórica» antes que una crisis de Estado y más que reconstituir a este último se trata de construirlo para darle un molde a la nación, a su soberanía, a una sociedad democratizada. Todo esto en un cuadro donde el factor geopolítico es y ha sido más gravitante que en cualquier otro espacio de la región.

No puede sorprender que el horizonte a la vista y las cuestiones privilegiadas fueron muy distintas en el caso de los participantes de España y Portugal.

En los primeros, la discusión se centró, primordialmente, en las exigencias impuestas por el proceso democratizador —y en las respuestas necesarias que conllevan— en una doble perspectiva: por un lado, la necesidad de fomentar, frente a la burocratización, la *participación* en las distintas instancias y niveles del Estado, reestableciendo los canales adecuados para la presencia popular, fortaleciendo el «tejido social» y desarrollando, al mismo tiempo, el «Estado de las Autonomías» como vía de profundización democrática de las instancias estatales. Y, por otro, el reto de construir una Administración Pública eficaz como soporte básico de la consolidación democrática, capaz de hacer frente a las crecientes demandas económicas, sociales y culturales de la población.

No se puede olvidar que la situación de crisis económica ha precipitado la frustración de determinadas expectativas —crecientes en la sociedad española— ligadas a la idea del «estado de bienestar». Pero ello no significa crisis de legitimidad del propio Estado democrático. Ni en España ni en Europa. Habría que señalar, más bien, que se asiste a una crisis de hegemonía a la cual, sin duda, ha contribuido en grado significativo el estancamiento económico de los últimos años. Su restablecimiento —como señalara uno de los ponentes españoles— exige, por una parte, «volver a poner la máquina de la economía en marcha» y, por otra, crear un nuevo consenso, no corporativo, basado en la solidaridad social, en torno a un proyecto nacional y popular.

En lo que respecta a los participantes de Portugal, éstos centraron sus intervenciones en lo ocurrido a raíz y después de la revolución de 1975. Quizá la tesis predominante es que no ha habido propiamente una «crisis de Estado» en esta evolución y lo que sí gravita es la dificultad para conseguir una hegemonía clara y operativa en el ejercicio del poder político.

Sin ánimo de presentar conclusiones válidas para realidades histórico-concretas tan dispares, sí podríamos señalar, como preocupación general reiterada en el *Seminario de Segovia,* la necesidad de arbitrar fórmulas cada vez más participativas en la vida social y política que permitan una mayor eficacia frente al fenómeno de la burocratización. En esta perspectiva hacia futuro, Estado y sociedad civil no se contraponen, sino que se interconexionan; espontaneidad e institucionalización deben encontrar —como señalara Fernando H. Cardoso— formas de articulación que eviten, de un lado, la precariedad, y de otro, un excesivo control que impida la expresión de las demandas populares.

Las experiencias concretas de los distintos países muestran la necesidad de profundizar los procesos democráticos para evitar que continúe la inercia del comportamiento tradicional y burocrático en las Administraciones Públicas, más allá de los cambios en la dirección política. Y en ese proceso democratizador son necesarias nuevas soluciones, difíciles de encontrar por la

contraposición de los distintos intereses organizados y por la exigencia democrática de integrar los intereses no organizados. La vía a seguir parece orientarse en la aceptación de discontinuidades reflejadas en momentos de espontaneidad protagonizados por los movimientos sociales y en momentos de institucionalización que consoliden los sucesivos avances de los procesos de democratización. En síntesis, y por emplear una feliz expresión de Cardoso: *«organizar la esperanza»*.

* * *

La estructura de esta edición ha estado condicionada decisivamente por las múltiples dimensiones del asunto en debate, sin olvidar lo ya mencionado sobre la variedad de las circunstancias de regiones o países. Junto a los enfoques histórico-generales, se ha intentado abordar la cuestión desde perspectivas políticas, sociales, económicas, internacionales y culturales, sin dejar de lado la menos considerada, pero no por eso secundaria, del propio aparato y organización administrativas. La vocación interdisciplinaria de la revista ha sido aplicada y puesta a prueba, aunque se estuviera consciente de que un esfuerzo como el intentado sólo puede constituir una introducción a tema tan complejo y multifacético.

Por otro lado, la abundancia y riqueza del material acumulado en forma de ponencias, intervenciones complementarias y discusiones en el seminario ha obligado al esfuerzo extraordinario de preparar y editar dos volúmenes para esta edición, correspondiente al núm. 5 de *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*. En el primero, como se verificará en el índice general —que aparece en dicho volumen—, se han incluido las presentaciones generales y las destinadas a cubrir las distintas dimensiones del asunto que pudieron explorarse, así como los análisis histórico-concretos de algunos países latinoamericanos seleccionados.

En el segundo, junto con reunir los trabajos más circunscritos a las realidades de España y Portugal, se acompañan las distintas *secciones habituales* dedicadas a dar cuenta del quehacer profesional en un gran ámbito iberoamericano.

* * *

Respecto a este cuerpo fundamental en la estructura y en los propósitos de la revista, que hemos denominado modelo informativo *(Reseñas Temáticas, Resúmenes de Artículos y Revista de Revistas Iberoamericanas)*, cabe señalar que se ha seguido incrementando —tanto cuantitativa como cualitativamente— la presentación y examen de las publicaciones periódicas de carácter académico-científico, de América Latina, España y Portugal sobre las materias que le son afines. Baste indicar al respecto que, hasta la fecha, en los cuatro números editados en 1982 y 1983, y en este quinto número (volumen doble), correspondiente al primer semestre de 1984, se han revisado periódicamente 135 *revistas* vaciándose de forma sistemática el contenido de las 908 *ediciones* publicadas por ese colectivo durante dicho período. De esta manera, se han ofrecido 5.650 *referencias de artículos*, presentadas por grandes áreas geográficas y orden alfabético de revistas. A su vez, se prepararon y publicaron 850 *«resúmenes de artículos»* que aparecieron en esas revistas o en otras publicaciones complementarias y se encargaron a distintos especialistas la redacción de 89 *«reseñas temáticas»*, en las que se comentaron casi 700 *artículos y trabajos* dedicados a cuestiones de interés común para los espacios comprendidos en cada una de ellas.

El Director

Coloquio en Segovia

Las cavilaciones y debates que han arreciado en los últimos tiempos en torno a la escurridiza personalidad del Estado, quizá respondan, en gran parte, al hecho poco común de que han aflorado simultáneamente diagnósticos sobre situaciones de crisis que afectarían a las principales «figuras del Estado» que han prevalecido en la sociedad contemporánea, y para lo que más nos interesa, en el espacio iberoamericano. De una parte, en la vasta y heterogénea realidad de América Latina, las últimas décadas han sido testigos de la erosión o desmoronamiento de diferentes Estados de compromiso, desarrollistas, mesopopulares o populistas; a la vez que del ascenso, declinio o derrumbe de distintas especies de Estados militar-autoritarios (a veces de paradógica pero explicable devoción neoliberal o monetarista), sin contar el caso de aquellos países que han iniciado tardíamente la construcción de un molde de Estado-nación tras el primarismo de caudillos o clanes familiares. En el otro lado del océano es la figura del Estado-Providente la que se debilita o es puesta en jaque por nuevas y complejas circunstancias, aunque dentro del diseño general se encuentren variedades muy particulares, como son, precisamente, las que definen a España y Portugal. En fin, no faltaría quien recuerde que las sociedades del llamado «socialismo realmente existente» también encaran sus desafíos específicos, que alimentan otro gran caudal de reflexiones.

No puede extrañar, en consecuencia, que *Pensamiento Iberoamericano* haya convocado esta vez a un coloquio en Segovia para explorar la materia, sea recapitulando su trasfondo histórico y sus perfiles teóricos, sea introduciéndose en sus dimensiones políticas, económicas, internacionales o culturales y también haciendo lugar para la inquisición sobre los panoramas particulares del área

geocultural que nos preocupa. La presencia de distinguidos especialistas en esos campos ha permitido reunir un material valioso, que sí contribuirá, por una parte, a enriquecer el acervo de criterios, ayudará también a otro objetivo de parecida identidad, cual es el mutuo conocimiento de ideas que se ventilan en América Latina, España y Portugal, preocupación dominante de estas reuniones y de esta revista.

El coloquio de Segovia, realizado entre los días 27 a 29 de febrero, fue patrocinado por el *Instituto de Cooperación Iberoamericana* (ICI), el *Ayuntamiento de Segovia* y la *Universidad Internacional Menéndez y Pelayo*. Sea en calidad de ponentes, comentaristas o participantes, asistieron las siguientes personas:

Pedro Alvarez, Mariano Baena, Jordi Borja, José Joaquín Brunner, José Luis Cádiz Deleito, Fernando Henrique Cardoso, Vicente Donoso, Emilio de la Fuente, Angel García Sanz, José Goñi, Xabier Gorostiaga, Jorge Graciarena, Adolfo Gurrieri, Gabriel Guzmán, Salmuel Lichtensztejn, Ricardo Lagos, Luciano Martins, Augusto Mateus, Angel Melguizo, Ernesto Melo Antunes, José Molero, Juan Muñoz, Pedro Pablo Núñez Domingo, Ludolfo Paramio, Henry Pease, Aníbal Pinto, Juan Carlos Portantiero, Joan Prat, Ruth Rama, Mercedes Rico, Rodolfo Rieznik, Gregorio Rodríguez Cabrero, Luis Rodríguez Zúñiga, Santiago Roldán, Joaquín Ruiz Jiménez, Germánico Salgado, Angel Serrano, Manuela Silva, Jordi Sole Tura, Heinz Sonntag, Ignacio Sotelo, Boaventura Sousa Santos, Miguel Angel Trapero, Eugenia Triana, Octavio Toledo y Luis Yáñez.

Rafael Roncagliolo no pudo asistir por razones de fuerza mayor [1].

El programa de la reunión se estructuró en varios cuerpos principales que se corresponden con los diversos apartados en los que se ha organizado el *Tema Central* de estos dos volúmenes correspondientes al número 5. Cada una de las exposiciones principales fue seguida de varios comentarios y, posteriormente, de un debate con participación de los asistentes y expositores. En las páginas correspondientes al *Tema Central* de este número (en sus dos volúmenes), se incluyen —respecto de las diversas sesiones— los textos presentados, revisados por sus autores, así como una selección de las intervenciones que se realizaron en cada una de ellas. Dichas intervenciones se presentan necesariamente resumidas dada la imposibilidad de recogerlas en su totalidad. La labor de preparación y edición de las mismas ha sido realizada por Gregorio Rodríguez Cabrero (volumen a) y por Luis Rodríguez Zúñiga (volumen b), ambos asistieron al coloquio y participaron como

[1] Las referencias personales de los participantes —ponentes y comentaristas— se incluyen en las últimas páginas de este volumen, así como en las del volumen b, atendiendo al contenido de sus intervenciones.

ponente y moderador, respectivamente, de una de las sesiones. En la *Sesión inaugural* intervinieron don *Luis Yáñez-Barnuevo* (presidente del ICI), don *Santiago Roldán López* (rector de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo), don *Miguel Angel Trapero* (alcalde de la ciudad de Segovia) y don *Aníbal Pinto* (director de «Pensamiento Iberoamericano». El discurso de apertura de don *Luis Yáñez-Barnuevo* se recoge en las páginas siguientes. páginas siguientes.

Luis Yáñez-Barnuevo,
Presidente del Instituto de Cooperación Iberoamericana

Queridos amigos:

Quiero, por mi parte, dar la bienvenida a todos y particularmente a aquellos que han venido desde lejos a participar en esta nueva convocatoria del Instituto de Cooperación Iberoamericana, para debatir y discutir en estos días los temas de este seminario. También, quiero agradecer al ayuntamiento de Segovia, y en especial a su alcalde, Miguel Angel Trapero, amigo y compañero, por su colaboración en la organización de este encuentro que, según él dice, y yo subrayo, espero que sea el comienzo de una colaboración futura; ya que Segovia reúne unas condiciones idóneas para celebrar este tipo de encuentros y tiene la ventaja de estar cerca de Madrid para aquellas tareas urgentes que haya que realizar y al mismo tiempo, no es Madrid, donde la dispersión de los participantes a este tipo de encuentros o seminarios, es mucho mayor que si se celebran en este marco tan agradable como es el parador de Segovia.

Coloquio en Segovia

Sesión Inaugural

Asimismo, en los capítulos de agradecimientos, quiero hacerlo a la Universidad Menéndez Pelayo, con la que ya estamos, en el último año, colaborando cada vez más intensamente. Yo creo que es de agradecer la vocación y el interés por los temas iberoamericanos de la universidad y particularmente, de su rector, Santiago Roldán.

El seminario que hoy inauguramos, «La Democratización del Estado», es, como ustedes saben, continuación de una serie de actividades desarrolladas por el Instituto de Cooperación Iberoamericana a través de la revista *«Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política»,* que tiene como finalidad fundamental, además de la propia discusión sustantiva de los temas en cuestión, incrementando el intercambio y la comunicación entre los intelectuales de los distintos países iberoamericanos, de España y de Portugal, consolidar una plataforma de discusión permanente en un marco comprometido y pluralista, sobre temas básicos que afectan a nuestros pueblos.

Creemos, en ese sentido, que el diálogo abierto y sin cortapisas de ningún género, ayudará a buscar soluciones y alternativas imaginativas y viables; soluciones que partan de nuestras propias raíces, que sean resultado de nuestro propio pensamiento. La crisis que ahora todos padecemos debe, también, ser vencida en el terreno de las ideas, y es en ese terreno donde creemos que nuestra comunidad de pueblos puede aportar y tener una presencia cada vez más relevante en la comunidad internacional.

En lo que respecta, en concreto, al seminario que hoy inauguramos, y sin querer entrar en el fondo de las cuestiones que espero sean motivo de intensos debates, en los próximos días de trabajo, quisiera, simplemente, resaltar algunas cuestiones puntuales.

En primer lugar, señalar que la reunión de estos días es una fase más, quizá la más importante, de un largo proceso de difusión y preparación previa, iniciado hace más de ocho meses, en el que han colaborado muchas personas, algunas de las cuales, por diversas razones, no han podido estar hoy entre nosotros o, en su caso, se incorporarán a la discusión en los próximos días. En ese proceso, tenemos que agradecer, en particular, los trabajos de preparación del profesor Jorge Graciarena, así como la colaboración de todos los presentes y de instituciones tales como IPAL, FLACSO, CEBRAP, DESCO, CENDES, INIES, etcétera, además del CEPAL. Igualmente, quisiera mencionar a alguno de los ausentes que a última hora y en contra de su voluntad, no han podido estar entre nosotros. Entre ellos destaco al doctor Prebisch, reunido en estos momentos con temas centrales de su país, Argentina, en relación con la deuda externa; a Rafael Roncagliolo, recuperándose de una reciente y complicada operación de corazón y a Carlos Lesa, inmerso, también en su país, hasta el próximo día diez, en distintas campañas de su partido.

No quisiera, por último, dejar de hacer un especial agradecimiento al senador Fernando Enrique Cardoso que, a pesar de estar todavía convalenciente de su reciente operación, ha hecho un esfuerzo importante por estar aquí; lo que se corresponde con la expectación que, en todos los terrenos tenemos, para escuchar su inmediata disertación que servirá de apertura sustantiva de este seminario.

Todos ustedes saben que nuestras discusiones de estos días, ponencias, comunicaciones y debates, constituirán el tema central del próximo número de *«Pensamiento Iberoamericano»*. Ojalá que ese número sea un hito de referencia obligada y marque caminos en las encrucijadas en las que hoy nos encontramos. Es de esperar que Aníbal Pinto, director de la revista y su equipo de colaboradores sigan y mejoren aún, si es posible, la línea planteada en los cuatro números que hasta ahora han sido editados.

Sin entrar, como ya he dicho, en cuestiones de fondo, sí quisiera señalar a la luz del tema de este seminario, que trata de la reconstitución y democratización del Estado, la especial importancia que tiene para nosotros, los españoles.

Formalmente, a partir de 1977 comienza en España un proceso de transición que, en algunos aspectos, todavía no se ha cerrado; como le gusta repetir al presidente actual del Gobierno, Felipe González, la sociedad iba por delante del Estado, en el sentido de que la democratización de la sociedad había precedido a la democratización del Estado, al menos unos años antes.

Dicho proceso de transición tiene una característica distinta, por ejemplo, a la portuguesa donde hay una descomposición, un hundimiento del Estado precedente.

En España, es absolutamente diferente, hay una constitución del nuevo Estado sobre el Estado antiguo; no hay, aunque parezca sorprendente, y muchas veces nos lo han preguntado en nuestros viajes a Iberoamérica, nadie que pierda su función o que sea perseguido por sus actividades, su colaboración, su apoyo al régimen dictatorial anterior, sino que hay un aprovechamiento, incluso de la legislación

formal del régimen anterior, para el proceso de transición, de tal manera que se hace posible y complementario el proceso de reforma actual con el proceso de ruptura con el régimen anterior.

Quizá la palabra que más se ha significado en este proceso es la de *tolerancia;* y, repito, que no voy a hacer una ponencia sobre el tema de la transición española, sino solamente aportar algunas pinceladas de lo que opino en estos momentos. En España había, y hay, una memoria histórica que pesa fuertemente sobre la conciencia colectiva, sobre el subconsciente del pueblo español, y es la conciencia de un pueblo enfrentado permanentemente, durante doscientos años, en guerras civiles; la última de las cuales fue quizá, la más cruenta y la de consecuencias más devastadoras. Todo ello lleva, no solamente para las generaciones que vivieron la guerra civil, sino para aquellas que no la vivimos pero que la heredamos por transmisión oral, a tener una conciencia profundamente arraigada de solucionar los problemas por graves que sean por la vía del diálogo, de la negociación, del pacto, del compromiso, incluso haciendo concesiones importantes de las propias convicciones o creencias. Esto es algo que ha tenido un éxito importante, no absoluto, y digno no absoluto porque siempre han existido dos elementos fundamentales como factores de desestabilización en los extremos del espectro: en la extrema derecha golpista y en la extrema izquierda terrorista.

En la extrema derecha golpista, con incustraciones importantes en las Fuerzas Armadas y en el aparato del Estado, que como ustedes saben y no voy a explicarlo, ha tenido en varias ocasiones en vilo a la democracia desde 1977. Hay que decir que hoy, febrero de 1984, nos encontramos en este aspecto, en uno de los mejores momentos desde el 77. La cuestión militar es una cuestión, no digo resuelta, pero sí en vías de solución, a través de una reforma militar ampliamente aceptada por las propias Fuerzas Armadas.

En cambio, en el otro extremo, el tema no está en absoluto solucionado. La extrema izquierda terrorista, circunscrita, eso sí, al País Vasco, tiene un efecto demoledor sobre la conciencia colectiva, sobre el estado de ánimo y la moral de la población, no sólo del País Vasco, sino del resto de España.

El fanatismo en los sectores terroristas que recientemente, como ustedes saben, ha dado lugar a un salto cualitativo —como le llaman los teóricos— al asesinar a un senador socialista que encabezaba la lista al parlamento Vasco por la provincia de Guipúzcoa, supone la necesidad evidente, y todavía más a partir de los resultados electorales de ayer en el País Vasco, de, una vez más, recurrir al pacto, a la tolerancia, al diálogo y a la negociación sobre los temas fundamentales. No voy a decir aquí cuál debe ser la estrategia para el País Vasco en el futuro, pero sí expresar mi opinión de que sin un acuerdo fundamental entre las fuerzas políticas mayoritarias en el País Vasco (PNV, Partido Socialista) y también las minoritarias (como Euskadiko Ezquerra o Coalición Popular), dificilmente se podrá luchar eficazmente contra el terrorismo que, como es lógico y siempre se ha discutido en nuestro país, tiene aspectos de investigación policial, pero también contempla aspectos políticos que hay que solucionar.

Por último, a modo de comentarios deslabazados y un poco como pincelada de la transición española, también quisiera decir que en esa construcción de la

democracia española, personalmente, yo echo de menos los vínculos, ramificaciones y relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Es decir, las entidades, organizaciones o instituciones intermedias que deben hacer fácil y fluida la relación entre el Estado y la sociedad no funcionan en nuestro país de modo eficaz, quizá por la falta de experiencia de cuarenta años; de tal manera que hay un resurgimiento del corporativismo con una visión meramente sectorial, muy ideologizada y politizada de los problemas, a falta de una concepción global de los mismos y de su solución.

Quisiera, para terminar, recordando las preguntas de algunos periodistas antes de comenzar, que nosotros los españoles, no venimos a este tipo de seminarios a enseñar, sino a aprender. Creo que la mejor actitud que se puede tener ante un encuentro de esta naturaleza es una mente abierta, de receptividad, porque todavía hay mucho que aprender para consolidar y hacer firme y duradera la democracia española, que ha sido durante los últimos siglos una excepción frente a los gobiernos de facto o dictatoriales que han constituido la regla.

Por mi parte, no quiero añadir más en esta sesión introductoria, solamente reiterarles mi agradecimiento por su venida aquí y desearles el mayor éxito en los trabajos que se llevarán a cabo en estos tres días. Muchas gracias.

El tema central

La Reconstitución del Estado

La crisis de las principales «figuras de Estado» es lo que motiva el conjunto de trabajos e intervenciones que constituyen esta edición. Pero ello, es sólo un primer paso para introducirse en el **Tema Central,** que es explorar distintos aspectos que deberían considerarse en la reconstitución de los entes públicos y, particularmente, de sus relaciones con la sociedad donde están insertados y a la cual deberían servir y responder de sus actos. Las exposiciones generales, el análisis de diversas dimensiones del problema y sus manifestaciones concretas en determinados espacios regionales o nacionales constituyen el conjunto de este esfuerzo iberoamericano.

Exposición Introductoria

El sociólogo y político **Fernando Henrique Cardoso** (Senador por el Estado de Sao Paulo en Brasil), abrió las sesiones del coloquio centrando su intervención en la necesidad de una reformulación de las relaciones sociedad civil-Estado. Esta dicotomía clásica debe replantearse, y el nuevo pensamiento político y social tiene que reclamar simultáneamente la presión sobre el Estado proveniente de los movimientos sociales y el control ejercido por las instituciones políticas, acentuando la necesidad del control público sobre la acción estatal.

Fernando Henrique Cardoso

La Sociedad y el Estado

Quisiera empezar traduciendo mi sentimiento de gratitud por la posibilidad que, una vez más, nos ha dado el grupo de amigos de España alrededor de *«Pensamiento Iberoamericano»*. Desde hace algunos años nos hemos acostumbrado a redescubrir, si así puede decirse, la existencia de una Comunidad Iberoamericana a partir del esfuerzo que se desarrolla en Madrid, tanto por la revista como por el Instituto de Cooperación Iberoamericana. Incluso nosotros, los brasileños, hemos redescubierto Portugal por medio de esta revista, aunque pueda resultar paradójico. Porque, pese a todas las tradiciones y orígenes comunes, las distancias culturales son desproporcionadamente grandes. Y fue aquí —hablando castellano— que hemos reencontrado nuestra identidad, no sólo luso-brasileña, sino iberoamericana.

Agradezco por tanto estas oportunidades y les pido disculpas: primero por mi voz. Tengo todavía un problema como consecuencia, pasajera supongo, de la operación a que me he sometido hace tres semanas, y no estoy propiamente en las mejores condiciones para hacer una exposición oral. Después me disculpo también porque no les he entregado ningún documento escrito. Alguna vez leí, no sé si es cierto, que Freud no escribía sus lecciones. Eso me sirvió de pretexto y me dejó muy contento, porque a mí tampoco me gusta escribir nada antes de hablar. Pero hoy me dio tristeza porque, finalmente, Freud era un genio; después, hablaba en alemán, su mismo idoma. Y yo ni de lejos me puedo comparar con él, y estoy obligado a menudo a hablar en otros idiomas, que no son el mío y, por consecuencia, puede resultar de todo ello un cierto desorden. Sin embargo, ya que las circunstancias me favorecen por el hecho de que no tuve la más mínima posibilidad de escribir mi ponencia, les pido perdón y voy a hablar así un poco con el corazón abierto, sin grandes categorías intelectuales, que a la vez tornan más lúcida la exposición, pero quizá menos capaz de llegar a los puntos claves, que muchas veces no se pueden anticipar con estructuras demasiado ordenadas del pensamiento escrito.

Crisis del Estado
Crisis de la Sociedad

Para comenzar diré que, analizando los acontecimientos políticos en América Latina en los últimos años, tengo cierta perplejidad para visualizar en perspectiva el tema de la crisis del Estado, de su reconstrucción y de la redemocratización.

He leído, aunque deprisa, la ponencia de Jorge Graciarena para este seminario. En ella, Jorge hace, con su habitual capacidad analítica, una distinción clara: se produce «crisis del estado» cuando existe un fenómeno profundo de transformación que alcanza a la sociedad y no un mero reajuste momentáneo del estado. Tales crisis se dieron en algunos países de América Latina, en Portugal y en España.

No siempre esta crisis provocó el desmoronamiento de las estructuras del Estado: tal proceso no ocurrió, por ejemplo, en España o en Brasil, a pesar de la crisis de los regímenes autoritarios. Pero hay situaciones en las que ocurrió ese desmoronamiento. Y en estas, el fenómeno no se restringe al Estado, es la propia sociedad quien entra en crisis. En América Latina un proceso de esta envergadura se produjo en Nicaragua, y está ocurriendo en El Salvador. Se trata de situaciones en las cuales el proceso de lucha de clases y de lucha de liberación de la opresión extranjera, provoca una profunda transformación de la sociedad, de alcance revolucionario y cuya consecuencia es el desmoronamiento del estado anterior.

En estos casos se puede decir con propiedad que, posteriormente, se produce una reconstrucción del Estado y también de la sociedad. Entretanto, con excepción de situaciones de este tipo, lo que está sucediendo en América Latina es más una transformación del régimen político que del Estado. La distinción es simple, tal vez formal, pero es necesaria. En otras palabras: no se trata propiamente de una modificación en el pacto de dominación, sino de una reorganización política de un modo por el cual esta dominación se mantendrá. Sin embargo, conviene enfatizar, en ciertos casos esta reorganización es profunda y permite situar las luchas sociales y las chances políticas de los dominados en mejores condiciones.

En Argentina, la transformación política se aproximó a lo que estoy llamando «crisis de la sociedad» y también en Portugal. En ambos casos se produjo el desmoronamiento de las Fuerzas Armadas. Estas se quebraron en la guerra colonial de Angola, en el caso portugués, y en la guerra de las

malvinas, en el caso argentino. Obviamente, cuando se quiebran las Fuerzas Armadas, los pilares de sustentación del Estado, desaparecen, y con este desmoronamiento la sociedad sufre un terremoto.

Pese a todo, ni en Argentina ni en Portugal se deshicieron las fuerzas fundamentales de dominación social, la estructura de clases. No obstante, hubo una transformación profunda del régimen político como consecuencia de la crisis militar-estatal y simultáneamente se creó un espacio mucho más amplio para la presencia de las clases en la vida política. Incluso sin que hubiese una Revolución Social, los distintos sectores de la sociedad pudieron hablar de sus intereses con mayor nitidez.

Llama la atención en estos casos, que a pesar de la crisis existente, el Estado se mantiene. Me refiero ahora al Estado, no sólo en su aspecto de pacto de dominación, sino también como organización, como máquina burocrática. O sea, como una agencia capaz de producir una serie de políticas que, de una manera o de otra atienden a las demandas sociales existentes.

Sobre esto me llama la atención el hecho de que en este proceso de transformación de la sociedad y del Estado renacen con fuerza fórmulas y formas que parecían viejas. Véase, por ejemplo, en el caso argentino, cómo se dio la reconstrucción de los partidos. No me refiero tanto al peronismo como al radicalismo. No se hasta qué punto el radicalismo de hoy es una continuación del radicalismo de ayer. Pero me importa más otro aspecto: la forma-partido que parecía casi muerta después de tantos años de dictadura, de persecución y de tortura volvió a existir.

Tal vez no se haya vuelto a los partidos en la acepción europea. Tal vez sin que los actores tengan conciencia de ello, los partidos renacen un poco a la norteamericana, un poco a lo caudillo, un poco a lo ideológico, con una mezcla de formas de partido nacidas simultáneamente en Europa, en Estados Unidos y en América Latina.

En Chile el renacimiento de los partidos se produce con mucha fuerza, a pesar de la inequívoca forma militar de la dictadura de Pinochet. La vida de la sociedad, las entidades de la sociedad civil, existen y a través de una especie de porosidad histórica penetran en la estructura política y mantienen las simientes de las organizaciones partidarias.

Incluso en Brasil, donde la forma-partido siempre fue más débil, me parece sorprendente que a pesar de los muchos años de autoritarismo militar y, paradójicamente, en razón de los esfuerzos que los militares hicieron para dificultar el ritual de la organización partidaria, obligando que ésta tuviese bases

locales, renacieran los partidos. La legislación sobre partidos es muy minuciosa, obligando a la sociedad a elevar su grado de organización para expresarse políticamente. Atravesando estas barreras se crearon cinco partidos.

Partidos Políticos Movimientos Sociales y la Creencia en el Estado

Este renacimiento de los partidos tendría un significado discutible si consideráramos la acepción clásica del concepto: una organización a la que corresponde una filosofía definida y que se enraiza en intereses sociales nítidos. Seguramente no es lo que ocurre en Brasil, donde los partidos no tienen la nitidez de los partidos socialistas europeos, o de los comunistas, ni incluso del partido Demócrata americano o del SPD alemán, que están más próximos a la matriz clásica.

Sin embargo, también en Brasil los partidos se reorganizaron, estructurando máquinas partidarias. Les doy un ejemplo. Así como el compañero Yáñez preside su partido en Andalucía, yo presido el mío en São Paulo, que es la región de Brasil donde los partidos están mejor organizados. Pues bien, en el caso de mi partido, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) —y que está lejos de ser un partido en el estricto sentido europeo— tenemos 400.000 afiliados, 600 directorios municipales, 11.000 dirigentes de partido.

Todo esto obliga, querámoslo o no, a una negociación entre los líderes y las bases, obliga al establecimiento de un diálogo que sobrepasa con mucho el estilo prevaleciente en los partidos típicos de caudillaje o en los partidos de notables con sus clientelas. Existe una base objetiva para la forma política del partido moderno. Y si doy el ejemplo del PMDB en São Paulo es por comodidad. Una organización semejante existe en otros partidos y en otras regiones, aunque no en todos los partidos y regiones.

Retomando el hilo del argumento principal: a pesar de la crisis política y de la reconstrucción de los partidos, en todas estas difíciles situaciones de transición el Estado no ha hecho más que fortalecerse, como se ve, más nítidamente que en cualquier otro país, en México. ¿Quién imaginaba lo que ocurrió recientemente con la «apertura» de la política mexicana y con la posibilidad de organización de nuevos partidos a partir de Echevarría y de López Portillo?

A pesar de los inesperados efectos que la apertura

partidaria causó en México, lo que me impresiona es la persistencia del PRI, incluso hoy, cuando el partido tuvo que apoyar una política recesionista y antipopular y, a pesar de eso, mantiene su capacidad de legitimar y sustentar al Estado mexicano. Esta «legitimidad» no incluye, por cierto, una decisión de la ciudadanía que vota, como en el caso de los partidos europeos. No; la votación en sí tiene poca importancia en México y es más simbólica que efectiva. La «legitimidad» deriva de la capacidad del Estado de organizar los intereses (en el PRI y al margen de él) de dirigir la sociedad, de proponer políticas sociales que atienden, en parte, las aspiraciones de la masa.

En el caso mexicano se da una simbiosis muy peculiar entre Estado y partido. Este brota de las sombras del Estado en el año anterior a la sucesión presidencial para permitir la movilización de la sociedad y la selección de nuevos liderazgos. Escogido el candidato y elegido éste, los liderazgos partidarios son absorbidos por el Estado y el partido hiberna durante cinco años, dejando a la máquina burocrática el cumplimiento de funciones que, en otras sociedades, corresponden al partido. A pesar de esta peculiar dialéctica de nacimiento y muerte del partido en el seno del Estado, incluso cuando este último siguió políticas recesionistas, no ha estallado ninguna gran crisis ni en la sociedad ni en el partido ni en el Estado... Es como si el Estado generase una creencia en su durabilidad y eficacia que sobrepasa los límites de lo razonable.

Yo no diría que en el caso brasileño, donde el régimen no tiene legitimidad, el proceso sea semejante. No sólo el régimen, sino el Gobierno, hoy en día significan poco más que la continuidad de grupos solidarios y de intereses encastillados en los aparatos estatales. Sin embargo, a pesar de la desmoralización del Gobierno, de la ilegitimidad del régimen, el Estado se mantiene. Y a pesar de que las masas no están convencidas de que sus problemas puedan solucionarse por la vía del Estado, es a él a quien piden una alternativa.

Me ha llamado la atención que el enorme renacimiento de la fuerza social en los últimos años, con los movimientos sociales basados en la Iglesia, con las movilizaciones de los trabajadores, con los sindicatos reivindicantes, que toda esta fuerza social, repito, se haya movido no para reivindicar el desmoronamiento del Estado, sino para pedirle al Estado, por intermedio del funcionario público, una acción local que sea capaz de ofrecer a los que nada tienen y mucho desean, algo concreto.

Me parece formidable en este proceso el hecho de que,

movido muchas veces por ideologías que son antiestatales, que son casi anarquistas, libertarias de inspiración, sea de un cierto nuevo izquierdismo, sea de un solidarismo cristiano, que estos movimientos, que están motivados por esas fuerzas, terminen por reivindicar bienes materiales y, en el fondo, cuando van al nivel político, reivindican algo que clásicamente no es más que democracia.

Creo que pasa con el catolicismo en América Latina algo similar a lo que pasó con el protestantismo en Europa en los orígenes del capitalismo, cuando una ética del trabajo y de la acumulación, en el nombre de Dios, acicateó la acumulación privada y el gran florecimiento del sistema.

Pero no se trata ya de eso, sino de otra cosa. En nombre de una ética de solidaridad social y de transformación se establecen condiciones para la implantación de instituciones democráticas. Me parece que hay siempre un malentendido cuando la gente toma el lenguaje como si éste fuera la expresión del movimiento social; y cree que lo que se está dando en ciertos movimientos de base en Latinoamérica es la transformación social profunda. De hecho, lo que está surgiendo es una motivación para que haya una cierta permeabilidad por parte del Estado frente a las demandas sociales; y que de alguna manera, se organice esto, y que de alguna manera se pueda imponer una forma de representación que vaya más allá de lo formal.

La Supervivencia de la Legitimación del Estado

Me parece, en consecuencia, que la reflexión que nos cabe no es solamente la de la crisis del Estado, no es solamente la de la crisis de la sociedad y de sus formas de representación, sino que, a la par, es la reflexión de cómo, pese a esta crisis, el Estado se mantiene, y en algunas situaciones, no solamente se mantiene, sino que logra formas de legitimación.

No quiero con eso negar los planteos modernos sobre la crisis fiscal del Estado ni sobre lo que va con ella. Pero el hecho es que, con esta crisis fiscal del Estado, también se da una especie de legitimación del Estado. Conozco suficientemente la literatura europea para darme cuenta de su importancia, y sé que es cierto; pero quiero decir que, hasta cierto punto, hay algo de engañoso en ese tipo de planteo, por lo menos en lo que se refiere a los países de América Latina, que nunca han estado involucrados en una situación político-so-

cial que haya dado al Estado tanta legitimidad. El Estado nunca ha sido considerado en ese aspecto como legítimo. Ha sido considerado como una agencia necesaria. Sin ilusiones. Y ese aspecto de agencia necesaria, sin ilusiones, continúa existiendo con cierta fuerza.

No quiero tampoco negar que existen aspectos en la conducción del Estado, en las ideologías que motivan a los hombres de Estado, que me parece que se acercan a un punto crítico. Ya nadie cree en el antiguo lenguaje del Estado como una especie de mediador del interés general; ni en el lenguaje populista que transformaba al Estado en una especie de benefactor del pueblo. Creo que los partidos y los liderazgos que existen, emergentes en América Latina, tienen frente a ellos una tarea histórica complicada que involucra ideologías.

He leído, también de prisa, la ponencia de Paramio. Hay un aspecto de esta ponencia que tiene valor para la situación latinoamericana.

El menciona —como otros mencionan también en sus ponencias— que hay un aspecto racional, burocrático, del Estado, que hace crisis. Esto es cierto. El aspecto de reconstrucción del Estado involucra un aspecto de tecnicidad. Pero hay aún otro, el aspecto propiamente ideológico, el lenguaje del Estado, y si no se llega a proponer un lenguaje que se acerque mucho más a una situación que ya es vivida por el pueblo con sencillez, en el cual la escasez no tiene que ser encubierta, al igual que la incapacidad de realizar, entonces sí creo que habrá dificultades en la legitimación del Estado. Se requiere un lenguaje más veraz, donde la dificultad se subraye y donde los límites de la acción del Estado sean señalados. Porque es obvio que el Estado no tendrá condiciones frente a la crisis fiscal, en el caso de los países europeos, y en el caso de los países nuestros frente a una doble crisis: la crisis fiscal de otra forma, pero también existente; y la crisis de la deuda externa, o sea, la incapacidad de atender los pagos. Si el Estado entra a desarrollar un lenguaje que sea un lenguaje del engaño, de la mistificación, yo creo que, dada la transparencia de intención de la democracia, que ya existe en estas sociedades, entonces habrá una dificultad muy grande para capear el temporal. Hay, por consecuencia, aspectos específicos en las situaciones latinoamericanas, como en las situaciones europeas, que atañen a un proceso efectivo de crisis del Estado y que requieren una reconstrucción, y esta reconstrucción, creo que lo he señalado de un modo indirecto, implica por un lado aumentar el grado de eficacia, aumentar el grado de previsibilidad y de racionalidad.

Por el otro lado, y me parece más importante este aspecto, implica la posibilidad de proposiciones de políticas capaces de rehacer puentes entre la sociedad y el Estado, que pasen por lo ideológico; que pasen por el modo como se pueda dar la relación entre liderazgos y masa; entre los que tienen que llevar adelante la conducción de los negocios públicos y los que están más directamente involucrados en las presiones que la sociedad debe hacer para que se puedan obtener resultados sensibles en la mejoría de la situación de las masas. El tema no es nuevo, especialmente en la literatura latinoamericana. El tema relativo a las dificultades de comunicación entre sociedad y Estado es un tema antiguo. Pero tenemos ahora un aspecto nuevo y se refiere al hecho de que la vieja distinción entre Estado y sociedad civil está sobrepasada. Quiero decir: el Estado de alguna manera se ha vuelto Estado productor, penetra en la sociedad, es parte simultánea de lo que antes se llamaba sociedad civil, o algunos la llamaban así, porque en la tradición latina sociedad civil y Estado eran la misma cosa, era la tradición «iusnaturalista». Volvemos hoy a la tradición «iusnaturalista» en que Estado y sociedad se fusionan, no por obra de alguna categoría mental, no por una interpretación de ideólogo, sino por el
32 hecho mismo de que el Estado se ha vuelto productor, no sólo es regulador de la producción, sino que también es parte de la sociedad económica, y ya no hay distinción tan nítida entre Estado y sociedad, entre la fuerza política y la fuerza social.

Italia es un caso bien apropiado porque se acerca a la situación de América Latina en ese aspecto de un Estado que interpenetra el conjunto de la sociedad. Así es que la separación entre el Estado y la sociedad es más bien teórica que práctica, y la gente se da cuenta de esto; aun los ideólogos cuando piden, por ejemplo, una mayor autenticidad en los sindicatos y no quieren que el Estado se meta en la relación sindical. Cuando existe el primer enfrentamiento entre obreros y patrones, son los primeros en llamar al Estado como instancia mediadora, porque se dan cuenta que lo fundamental de la política empresarial ya no está definida por los patrones, sino que está definida en un conjunto más amplio que involucra la opción pública y que, por consecuencia, las ideas del siglo XVIII y XIX, la visión liberal de la sociedad liberal, no tiene más asidero, no tiene más base concreta; no se trata de una crítica doctrinaria, no se trata meramente de una crítica sociológica. Vivimos en otro mundo. ¿Qué mundo nuevo es éste? Es un mundo que involucra, no solamente una relación directa entre Estado y sociedad, sino, también, lo que se mencionó tantas veces: la

internacionalización del sistema productivo, construyendo un meollo mucho más complejo para que se pueda definir cuál va a ser el papel del Estado. ¿Hasta qué punto ese Estado habla por su país o por los intereses internacionalizados?, y ¿hasta qué punto el Estado será capaz de absorber, en sí, también lo popular, o lo popular va a ser rezagado y va a permanecer como una pesadilla, con la que no se sabe muy bien qué hacer? Porque en lo cotidiano lo que cuenta no es lo popular, ni lo nacional, en el sentido de su vinculación a lo popular, sino los intereses de empresa en un sentido muy amplio: de la empresa estatal, local, privada, internacional. Esos no son problemas con solución fácil; ¿hasta qué punto el Estado, en esta cambiante circunstancia mundial, va a seguir siendo capaz de, a la par, incorporar lo popular, ser la expresión también de las contradicciones que ahí están, y ser, al mismo tiempo, el instrumento del contrario, del interés de la empresa?... ¿Qué quiero decir con eso?... Quiero decir que en las circunstancias presentes no solamente se dio esta amalgama entre el Estado y la sociedad, sino que se dio también el hecho de que, por eso mismo, la contradicción de la sociedad, hoy día, es una contradicción que está dentro del Estado.

Los que piensan en Estado por una parte y sociedad por otra parte, no piensan, hacen metafísica. Para pensar lo real, para pensar las peleas, para pensar en las políticas efectivas, hay que pensar que las mismas pugnas que hay en la sociedad están dentro del Estado, y el Estado no puede ser concebido como si fuera algo ajeno a esta pugna. No da para pensar la política aparte del Estado. No da para pensar la clase sin el Estado y tampoco da para pensar el Estado, por supuesto, como si él fuera neutral frente a estas pugnas. No es ni neutral ni tampoco la mera expresión de una parcialidad. El contiene dentro de sí mismo la pugna política real de la sociedad. Este es el meollo de la cuestión. En consecuencia, cuando tenemos que enfrentarnos con la temática de la crisis del Estado y de su reconstitución, la temática no es la del Estado: es la de la sociedad; es la reconstitución de la sociedad, de la cual el Estado es una parte permanente y central. Tan permanente y central que no se puede, obviamente, pensar la economía sin el Estado. Claro es que en la ideología, en la concepción, en la conciencia que los actores tienen de todo esto, todo se ve muy distorsionado. Si uno mira las declaraciones de los empresarios brasileños, por ejemplo, están todos en contra del Gobierno, y confunden su posición contra el Gobierno como si fuera contra el Estado, y creen que el gran enemigo es el Estado y que no tienen más

lucro porque el Estado impide este lucro. Pero nosotros sabemos que esto son visiones deformadas de la falsa conciencia, no tiene nada que ver ni con su práctica ni con sus intereses reales; y la primera cosa que piden es que el Estado abra el paraguas sobre ellos para que puedan lograr más lucro, porque saben que sin el Estado no lo conseguirán y se enervan cuando el Estado, que les proporciona los lucros, quiere extraer una parte de ellos para sus propios fines como empresario, y quizá para sus otros fines, como un Estado que tiene que responder también a la demanda social.

Pero esto forma parte de la temática de la ideología.

Y lo mismo vale para los obreros, que también tienen una conciencia deformada y también piensan, a menudo, que mejor sería vivir sin el Estado y que el Estado no es más que el soporte de la explotación de clases. Es otro engaño. Sí, es el soporte de la explotación de clases, pero a la vez es otra cosa. Es también una barrera para esa explotación de clases, es contradictorio. Hay que introducir la dialéctica en el análisis del Estado y no pensar pura y sencillamente como si fuera el comité ejecutivo de las clases dominantes. Que también lo es. Pero a la par deja de serlo, si se tiene una visión más compleja del proceso histórico. Creo que está por ahí la gran cuestión, que son éstos los temas que, de una manera u otra, van a reaparecer en nuestro intento de comprender el fenómeno de la transformación del Estado y de su reconstitución.

Institucionalización y Espontaneidad

Una última palabra. No creo que sea posible, de ninguna manera, pensar en redemocratización si uno la mira puramente desde el ángulo de la sociedad. La idea liberal, que ha penetrado tan hondo en la izquierda y que tuvo, por cierto, ventajas en muchos aspectos, en ese aspecto es terriblemente negativa, porque se imagina que no habrá democracia sino cuando tengamos partidos capaces de controlar al Estado y se imagina que será posible en el siglo XXI retroceder al siglo XIX. Se imagina que cuando tengamos las clases bien organizadas, con expresión política en el mercado político, como en la visión liberal, llegaremos a la democracia. No está ahí la cuestión. La cuestión de la democracia no se va a solventar si no se piensa simultáneamente en la dinámica de la sociedad y la del Estado, si no tenemos alguna forma de controlar la burocracia. Los partidos pueden existir, las urnas

también, el voto también, incluso la legitimidad del liderazgo partidista frente a la sociedad, pero no tendrá fuerza para tomar decisiones en el momento oportuno. Y eso acarrea la necesidad de poner mucho más énfasis en lo público. Más en lo público que en lo estatal. Yo diría que la cuestión de la democratización, en ese aspecto, se reduce a la cuestión de cómo se transforma lo estatal en público. O sea, cómo va a ser posible que la decisión del gobierno y de la burocracia sean decisiones transparentes y que sufran la presión de sus públicos respectivos. No es suficiente la existencia del Parlamento, y partidos listos para controlar las decisiones de los parlamentos. Es necesario otro tipo de vinculación social que evite la corporativización, y evite que la sociedad civil, al organizarse, también reste fuerza a su organización por el particularismo de los intereses que se sedimentan en la sociedad de masas modernas, en la sociedad industrial moderna. Es necesario, por consecuencia, que exista un pensamiento democrático que vaya más allá de lo liberal, y que permita, por eso mismo, contrabalancear la fuerza del corporativismo. Porque frente a la situación concreta, real, la ideología liberal es insuficiente para contrarrestar la fuerza del corporativismo. Si no se tiene un control público de las decisiones, el corporativismo, es decir, el interés de la particularidad dentro del aparato del Estado, va a primar y va a impedir que exista esa mediación necesaria que posibilite el control democrático. Son necesarios órganos públicos específicos capaces de controlar las políticas que se elaboran en la Empresa y el Estado.

Nada de esto implica o supone la ineficacia de los partidos, el no apoyo al Parlamento, o la no creencia en los hallazgos, en las construcciones de la democracia liberal. Pero implica su transformación, implica unos pasos más allá, de reconstitución de las instituciones heredadas del pasado. Hay que abrir sendas nuevas, caminos nuevos que permitan realmente una visión y una acción que sean capaces de controlar la fuerza ciega de la burocracia. Y en este aspecto, creo que fue Weber quien realmente vio el enemigo principal. Fue Weber quien se dio cuenta de que el crecimiento del capitalismo tendría como sub-producto una cosa mucho más terrible que el patrón, que es la burocracia, que es el burócrata que se transforma en patrón y que impide, muchas veces, que se pueda tener como blanco directo a quien manda; pues la burocracia, por definición, manda sin faz, sin cara. Y no habrá avance democrático real, efectivo, en una situación en la cual, como dije, el Estado se afiance, si a la par no se hace la crítica de ese mismo Estado bajo su cara burocrática,

si a la par no se demuestra que hay que tener una fuerza antiburocrática que debe también proyectarse sobre los partidos porque también ellos se burocratizan. De alguna manera habrá que buscar los caminos de la constitución de esta fuerza antiburocrática.

Dije que era una palabra final, pero diré otra más, y será la última realmente.

Y es lo siguiente: no creo que en las circunstancias presentes sea suficiente creer en la espontaneidad. También hay que organizar esas fuerzas antiburocráticas, pero no creo que los partidos deban acometer la tarea de controlar lo social. Tengo una visión quizá fragmentada, quizá inconsecuente, pero clara. Me parece mejor que haya rupturas, que haya momentos de tensión, que el partido no sea capaz de controlar lo social y que lo social no sea capaz de englobarlo todo, porque realmente entonces se produciría una situación más anárquica. Yo diría que se requiere una especie de dialéctica incompleta, donde una vez prime la fuerza del Partido, otra vez la fuerza de la espontaneidad de lo social, tal vez de un modo desordenado (y a mí no me molesta mucho el desorden). Creo que será la combinación de estas tendencias lo que podrá contraponerse al eje fundamental del mundo contemporáneo que son la empresa y la burocracia. Si nosotros no logramos crear los espacios políticos capaces de dotar a los partidos de la flexibilidad necesaria para que entiendan que no les corresponde a ellos el control del todo, y dotar al movimiento social de la modestia, también necesaria, para que entiendan que sin los partidos no se hace una institucionalización de lo nuevo, fracasaremos. Si logramos este puente entre partidos y movimientos sociales, quizá entonces será posible un futuro donde la reconstrucción del Estado y de la democracia sea históricamente posible.

Agradezco la paciencia con que me han escuchado, casi sin poder hablar, y espero que yo aprenda, en la continuidad del seminario, lo que no fui capaz de demostrar.

Análisis Globales

La Crisis de las Figuras de Estado

El sociólogo **Jorge Graciarena** ofrece una perspectiva histórica de las formas de Estado que son identificables en la historia latinoamericana, examinando las razones de diverso orden que las cristalizaron o que las erosionaron en distintos tiempos de la experiencia regional. Introduce también a las principales discusiones que serán abordadas por otros expertos en las siguientes reuniones del coloquio. **Ignacio Sotelo,** sociólogo español, complementando la introducción general, atiende de preferencia a las cuestiones teóricas que han preocupado al pensamiento europeo y los contrastes y parentescos que pueden encontrarse en algunos cotejos con la evolución latinoamericana.

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 [1].

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 cientistas sociales latinoamericanos quienes han realizado algunas interesantes contribuciones al respecto [2].

[1] «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.

[2] 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, norteamerica, 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 [3].

[3] «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.

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.

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 senso* 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.

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.

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 legitimización, 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:

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 virreinatos 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 [4].

[4] 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, Paidos, 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 [5].

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

[5] 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 [6].

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 [7].

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)» [8].

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 [9]. Pero no siempre estos regímenes de base oligárquica mantuvieron su estabilidad por tanto tiempo. Tampoco ha sido

[6] 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.

[7] «... 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.

[8] GERMANI, G.: *Ob. cit.*, pág. 150.

[9] EDWARDS, A.: *La Fronda 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 [1].

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 [11]. 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

[10] 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.

[11] 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 dós 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.

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.

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 [12]. Pero este es el tema del punto siguiente.

[12] «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 [13] 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.

[13] 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. Dadivosidad, 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.

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 [14].

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.

[14] Cf. O. RODRÍGUEZ, *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 [15].

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.

[15] «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 [16].

[16] 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, irracionalistas, 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.

Bajo estas condiciones, los estados populistas clásicos fueron benefactores y movilizadores 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 [17].

[17] 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 àlcance, 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» [18], pero aquí lo denominaremos «autoritario modernizante» para destacar su proyecto de regeneración social y política.

[18] 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 [19]. 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.

[19] 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

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.

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 cienicas sociales durante varias décadas, por lo menos desde que J. K. Galbraith lanzara su «teoría del poder contrabalanceador» (Countervailing Power), a comienzos de los años cincuenta [20].

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

[20] J. K. GALBRAITH: *American Capitalism, The Concept of Countervailing Power,* Horghton 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 poseeen 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 [21].

[21] 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).

Tampoco la fuerza de trabajo resulta comparable, porque en ella abundan los trabajadores ocasionales, temporarios y «cuentapropistas» 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. O. RODRÍGUEZ, *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 oden 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

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 dedudores 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 [22].

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, renuncias territoriales, etc.); y el otro, complementario del anterior, será el de la imposición de subordinaciones políticas, tales como: compromisos

[22] 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 macrocefalía 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

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? [23]

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 constistente, 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».

[23] 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 terreneo 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.

Ignacio Sotelo

La Cuestión del Estado: Estado de la Cuestión desde una Perspectiva Latinoamericana

Se me ha pedido una ponencia de carácter general que sirva de pórtico a la discusión, mucho más concreta, que sobre el Estado en América Latina va a seguir en estos días. El ideal sería que estas consideraciones, necesariamente harto especulativas —es el precio que tiene que pagar el generalista— valieran de introducción, en el mejor de los casos, incluso de marco conceptual de referencia. Me temo, sin embargo, que concluyan en atrio más modesto, si es que no desembocan en el mero vacío de lo ya obviamente tópico. Oscilar entre la trivialidad archiconocida y la generalización cuestionable es el riesgo, difícil de sortear, de cualquier visión de conjunto. Con todo, dada la confusión reinante, puede resultar oportuno el ordenar significativamente algunos elementos constitutivos del Estado, tal como han cristalizado en Europa a lo largo de cuatro siglos. El empeño —tan desorbitado como imprescindible— exige un cierto grado de abstracción y alguna capacidad de síntesis, combinación que suele producir esquemas en exceso simplificadores, por lo que pido excusas de antemano. La perspectiva, desde la que se intenta esta reagrupación crítica de materiales bien conocidos, es América Latina. Aquí puede residir su posible interés. Se trata de encontrar una vía de acceso a la problemática latinoamericana del Estado, dando los rodeos necesarios para lograr el objetivo.

La Noción Universal e Historicista de Estado

Al enfrentarnos con un concepto de la amplitud y relevancia del Estado, un primer obstáculo se alza en el camino. No podemos empezar definiéndolo; nos perderíamos en la intrincada selva de las muchas y muy variadas definiciones de Estado. Tampoco cabe saltar sobre él, como si fuese concepto unívoco y de fácil intelección; la ficción de que sabemos de lo que hablamos al mentar al Estado, cimenta el embrollo actual. Las ciencias sociales operan con conceptos en exceso flexibles, portadores de las más diferentes significaciones; tanto más, cuanto de mayor transcendencia el concepto. En el caso del de Estado, esta variabilidad significativa llega a extremos increíbles. Parece, pues, que no hay otro remedio que comenzar con un ejercicio previo de clarificación que evite al menos los malentendidos más burdos.

Conviene, por lo pronto, distinguir dos usos, incompatible el uno con el otro, pero ambos harto extendidos. De una parte, se hace coincidir la noción de Estado con cualquier tipo de institucionalización política; en este sentido lato, se detecta al Estado en toda sociedad que, en virtud de una división social del trabajo, haya alcanzado la heterogeneidad suficiente para diferenciar a gobernantes y gobernados. Se habla así del Estado griego o medieval; el Estado inca o islámico. En una segunda acepción mucho más restringida, se reserva el término de Estado para designar a una creación específica de la modernidad europea. El concepto de Estado queda así limitado a lo que también ha dado en llamarse, echando albarda sobre albarda, el *Estado moderno*.

A la falta de clarificación de estos dos usos se superpone a menudo una segunda fuente de confusión. En los países anglosajones, en los que fuera de las relaciones internacionales, en rigor, interestatales, se emplea poco el concepto de Estado y casi siempre en su significado más amplio, como el conjunto de las instituciones políticas propias de una sociedad políticamente independiente, se tiende a convertirlo en intercambiable con otras nociones, como régimen político, gobierno, Administración Pública. En este su significado lato, el Estado resulta concepto tan vaporoso que se comprende que, siempre que se pueda, se prefiera sustituirlo por algún otro más concreto y operativo. Al final no cabe escapar al dilema: o bien se utiliza el concepto de Estado en el sentido amplísimo de significar el conjunto de las instituciones políticas, pero al resultar demasiado vago, se propende a reemplazarlo por conceptos más idóneos, o bien se usa en un sentido restringido, como la forma específica de organización política de la modernidad europea.

Pienso que sólo en este último sentido restrictivo, aporte de la ciencia social alemana de finales de siglo, vale la pena ocuparse de concepto tan difuso y complejo. Punto de partida es, pues, la *historicidad* del concepto de Estado y, por supuesto, de la realidad que este concepto designa. El

término de Estado, «il stato», es nuevo —surge a finales del siglo XV en la Italia renacentista—, así como también lo es la realidad que señala, que va constituyéndose a lo largo de la modernidad europea como una creación política original. Europa ha inventado el Estado, como ha inventado el capitalismo y la ciencia moderna. Las teorías alemanas finiseculares que subrayaron la originalidad del Estado, ya lo pusieron en relación con estos dos fenómenos, capitalismo y ciencia moderna, también creación peculiar y exclusiva de Europa, aunque resulten obvios, como en todas las innovaciones que introduce la historia, sus precedentes en otros tiempos y en otras culturas. La concreción histórica de la noción de Estado tiene al menos la virtud de librarlo de la imprecisión desesperante que subyace en la utilización universalista del término, pero lo submerge en las dificultades propias del historicismo. No podemos entrar en ellas, ni siquiera de refilón; el historicismo es tema tan fastidioso como inevitable, que no cabe despachar en pocas palabras. Ahora importa tan sólo explicitar dos corolarios que se desprenden del carácter histórico del Estado, ya que pueden tener alguna relevancia en nuestra discusión.

El primero subraya la finitud temporal de cualquier realidad histórica: no sólo se transforma en el tiempo, sino que tiene asignado uno propio, aquel que transcurre desde su comienzo al fin. El historicismo introduce la cuestión de los orígenes, pero plantea también *nolens volens* la de los finales. Cuando se toma conciencia de la historicidad del Estado se vuelve la mirada a su origen, pero ya no cabe reprimir la cuestión, inquietante o subversiva, de su final. Así como puede datarse el origen del Estado, señalando los factores socioculturales que lo propulsaron, resulta inevitable el preguntarse por aquellos otros que prefiguran su fin. Ha pasado inadvertido que el historicismo, al centrar la atención en los orígenes del Estado, plantea también, a veces muy contra su voluntad, la cuestión del fin del Estado. Tener un principio, pero también un fin, es el destino de todo lo que existe en el tiempo.

La noción universalista del Estado conlleva la ventaja —de ahí que sobreviva como lapa pegada a la roca— de diluir la inoportuna cuestión del fin del Estado en la simple constatación suprahistórica, de que no existe un orden social, con un mínimo de complejidad, que pueda prescindir de alguna forma de institucionalización política; como la heterogeneidad social es creciente, el futuro del Estado estaría asegurado. En cambio, desde los supuestos del historicismo, que vincula el nacimiento del Estado al despliegue del capitalismo, no cabe evitar la cuestión del final de cualquier realidad histórica, sea ésta el capitalismo o el Estado, en el sentido restrictivo propio del historicismo, no ha existido en sociedades no capitalistas y pervivirá lo que dure esta formación social. Al subrayar el carácter peculiar, exclusivamente europeo, del capitalismo y del Estado, se está admitiendo a su vez la finitud de estas realidades históricas, creación de una determinada cultura que, como todas las que la precedieron, está condenada a desparecer. «Ahora sabemos que nuestra civilización es mortal», exclamaba Paul Valéry en 1914.

En este punto quizá no sea ociosa una advertencia. El que quepa pensar el fin del capitalismo y del Estado, como de cualquier otra realidad histórica, no implica, desde luego, dar por supuesto que la formación social que reemplace al capitalismo o el modo de institucionalización política que sustituya al Estado han de corresponder con la utopía marxista o anarquista —en la visión final coinciden ambas— de una sociedad plenamente libre, capaz de autorregularse por sí misma, sin necesidad de ninguna forma de aparato político. El historicismo, dentro de cuyos márgenes también se inscribe el marxismo, únicamente postula la finitud inexorable de las estructuras sociales y políticas establecidas. El discurso actual sobre el fin del capitalismo y del Estado ha quedado depurado de los elementos utópicos decimonónicos; prevé tan sólo una sociedad, ya en formación, estructurada según otros principios económicos y sociales, que tendrá necesariamente otras formas de institucionalización política, distintas de aquellas que constituyeron al Estado de la modernidad, sin entrar a valorar sus ventajas e inconvenientes. Pudiera ocurrir que la superación del capitalismo conlleve la consolidación de una economía burocratizada, así como la superación del Estado nacional la integración política en vastos imperios.

El segundo corolario que se deriva de la historicidad del Estado en cuanto creación propia y original de la cultura europea, es la enfadosa pergunta por su posible transplante a otro medio, definido por coordenadas culturales distintas. La cuestión no es, ciertamente, específica del Estado; se plantea también en aquellas otras realidades, vinculadas al surgimiento del Estado, como el capitalismo y la ciencia fisiconatural, que también denotan una originalidad europea. ¿Cabe transplantar a otras culturas como fuerza creadora y no como simple remedo, el Estado, el capitalismo, la tecnología? En un tiempo en el que la cultura europea se ha extendido por todo el planeta, parecerá trasnochada la pregunta; en rigor, lo único que sorprende es lo tarde que nos la hemos hecho.

A lo largo de la modernidad, los europeos no dudaron de la universalidad de su propia cultura. Podría haber nacido en un rincón del mundo, pero su contenido era universal, de manera que todos los demás pueblos no tendrían otro destino que acabar adoptándola. Se presentaba así Europa como el embrión de lo que un día llegaría a ser todo el planeta. Alentados por esta creencia, los europeos erigieron una noción de Historia Universal, así con mayúscula, que daba sentido a todo lo ocurrido y a lo todavía por suceder. Lo acontecido hasta la aparición de la Europa moderna resultaba significativo, si de algún modo había contribuido a su surgimiento. Una vez establecido el modelo definitivo —Europa, eje de la historia— lo que quedaba por venir era ya, en principio, conocido: la expansión planetaria de este modelo. Sin el menor pudor, el europeo pontificaba sobre la historia universal, concepto que había creado, de manera harto provinciana, a partir de su propio eurocentrismo. Hay que decir en su descargo, que no ha sido la primera cultura —y probablemente tampoco sea la última— que se haya creído el ombligo del mundo.

Todavía en la década de los sesenta, la «teoría de la modernización» que

propagan sociólogos y economistas se apoya en esta concepción universal —a veces, simplemente lineal— de la historia. Con el mayor desparpajo se vende como la última palabra de la ciencia una filosofía de la historia caduca, de la que se ha perdido hasta la conciencia de su origen. Nada mejor que el cientifismo positivista para meter de matute filosofías vergonzantes. Desde la creencia, todavía incólume, en el valor universal de la cultura europea, la cuestión de su transplante a un medio hostil o diferente se plantea tan sólo dese el punto de vista de su mejor y más rápido acomodo: no se duda del resultado final, la europeización del planeta; lo único problemático es la forma de llevarlo a cabo en el menor tiempo y con los costos más bajos, tema del que se ocupa una disciplina que estuvo de moda, la sociología del desarrollo.

Universalidad y Pluralismo

Nos llevaría demasiado lejos perseguir las pistas que conducen al cuestionamiento de la noción de universalidad. La misma Europa que proclamó un día su carácter universal, ha ido arrancando, a la par que perdía su posición hegemónica, las raíces que daban savia a este afán de universalidad. Decisivo resultó el hundimiento de la creencia en la universalidad. de la razón, sustituida por una noción mucho más modesta de racionalidad, que dejaba fuera de su órbita el amplísimo campo de los símbolos y los valores. Frente al monoteísmo de la razón universal se fue abriendo paso, a partir del huracán que desencadenó Nietzsche, un politeísmo de los valores. Digámoslo telegráficamente: la pretensión de *universalidad* define a la modernidad, así como el *pluralismo* a la posmodernidad, noción clave que desaloja los planteamientos eurocentristas.

La razón universal había exaltado la modernidad europea al egregio puesto de modelo definitivo, en el que convergían todas las demás culturas. Expectativa a la que el evolucionismo darwinista prestaba una apariencia científica, permitiendo ordenar las culturas existentes, según la etapa de desarrollo en que se encontrasen: sociedades «salvajes» o «primitivas», que estudia el etnólogo; sociedades rurales, «tradicionales», que, en rigor, conciernen al historiador; sociedad capitalista industrial, cima de la evolución, que ocupan al sociólogo. Fueron los antropólogos los primeros que en las ciencias sociales rompieron con el paradigma evolucionista, recalcando la particularidad propia de cada cultura. En vez de jerarquizarlas en un orden de inferior a superior, reconocen el pluralismo cultural, como una premisa básica de la antropología. Cada cultura es una unidad funcional que resuelve, según valores que le son propios y a su modo, los problemas que para la subsistencia plantea su especial circunstancia. Se denuncia, en consecuencia, el juzgar a una cultura desde los valores de otra; a cada una compete el afirmar su propia identidad. Desde esta comprensión del pluralismo cultural, no hay pueblos «atrasados», que se mezclan y se

confunden en el cajón de sastre que forma la categoría de «subdesarrollo», sino cultura islámica, china, africana o latinoamericana.

Proceso parecido ha ocurrido en el interior de los estados europeos. Las culturas sometidas en el interior del Estado nacional reclaman sus derechos, obviamente allí donde el Estado nacional es más débil, como en España, pero también donde había sido más fuerte y gozado de mayor prestigio, como en Francia. Pluralismo cultural a nivel planetario; pluralismo cultural, a nivel estatal. Pluralismo ideológico y social que, de manera creciente también caracteriza a las sociedades llamadas pos industriales. Los conceptos de «pueblo», «nación» y «clase», que hasta hace poco considerábamos fundamentales, se muestran cada vez más inservibles para dar cuenta de la heterogeneidad que define a la sociedad contemporánea.

El punto de inflexión, en el que se construye una teoría de la modernidad, ya desde la conciencia lúcida del pluralismo en que aquella ha desembocado, lo constituye la obra de Max Weber. A comienzos de siglo, el sociólogo alemán propone una primera teoría de la modernidad que se diferencia sustancialmente de la que, aprovechando algunos de sus materiales, pero ignorando otros elementos fu.damentales, reelabora la sociología norteamericana de la segunda posguerra. Tres aportaciones de amplísimas consecuencias debemos a Weber. En primer lugar, pone de relieve, en su mutua dependencia, los elementos constitutivos de la modernidad —capitalismo, como forma de racionalidad económica, el derecho racional, el Estado legal y la ciencia físico-natural— que expresan una misma racionalidad. La modernidad se define así como un devastador proceso de racionalización; devastador en el sentido que expulsa, relega o destruye todo aquello que no encaje en la nueva racionalidad («desencantamiento del mundo»). En segundo lugar, depura la teoría de las filosofías de la historia —idea del progreso, universalismo, evolucionismo— que la modernidad había producido como ideologías legitimadoras. Weber trata de elaborar una teoría científica de la modernidad, no de perpetuar el viejo discurso, lo que supone trascenderlo, colocándose en otro contexto. Al haberse librado del paradigma histórico-filosófico dominante, Weber pudo resaltar «la peculiaridad original» de la modernidad en relación con las creencias religiosas. La particular historia de la religiosidad europea estaría en el origen de algunas de las realizaciones de las que Europa se sentía más orgullosa: una verdadera bomba para un tiempo que consideraba a la religión, por decisiva que hubiera sido su influencia en el pasado, como algo poco significativo. El capitalismo, lejos de ser expresión universal de la razón económica, se desenmascara conectado con una especial forma de religiosidad. Por lo visto, el proceso universal de racionalización tiene un origen nada racional, lo que no ha de sorprender al que ha desmitificado a la razón y sabe que la racionalidad es incapaz de fundamentarse a sí misma. En tercer lugar, no sólo estudia los orígenes de la modernidad capitalista, sino que concibe y hasta predice su final. El mismo proceso de racionalización que la constituye, la aniquila: la racionalidad implícita en el capitalismo terminará con él, al desembocar necesariamente en una burocratización generalizada de la vida social y económica.

Primera Aproximación a la Idea de Estado

Pero ¿qué es el Estado, entendido en este sentido propio y exclusivo de la modernidad europea? ¿En qué consiste su originalidad, en la que tanto se insiste? ¿Por qué se necesitó crear, ya desde los comienzos de la modernidad, un concepto propio, cuyo contenido no coincide con los que apuntan los términos tradicionales de «civitas», «imperio», «república» o «monarquía»? Por lo pronto, digamos que el Estado es un concepto nuevo que señala una realidad nueva que es preciso inventar, como condición indispensable para una convivencia pacífica, en las nuevas condiciones sociales que impone la modernidad. Paso a explicar las dos aseveraciones que contiene esta primera aproximación.

La primera deja constancia de un hecho, no por desdeñado menos evidente, a saber, que la teoría precede a la puesta en práctica. En sus elementos esenciales el Estado es una invención de la filosofía política de los siglos XVI y XVII; como realización, ya plenamente operativa, un producto de los siglos XVIII y XIX. El Estado es primero un proyecto, una necesidad sentida; luego algo real que cumple con lo que se le pide. El Estado, como cualquier otra invención humana, ha sido primero una idea; pero las ideas no deambulan por un mundo celeste, ajeno a la realidad cotidiana, sino que surgen como respuesta a algo real. El pensamiento crea realidad —todo lo que ha llevado a cabo el hombre existió primero como idea, como noción de su posibilidad—, a la vez que proviene de una realidad previa: se piensa enfrentados a una circunstancia, a una dificultad real, que es preciso dominar o salvar. El Estado es primero una idea que me gustaría llamar incluso *metafísica;* por un lado, porque ha nacido en el gran momento de la metafísica europea, sin la que no cabe entenderle cabalmente; por otro, para mejor rematchar su existencia «más allá de la física». El Estado no es una realidad física, por lo menos en esto estaremos todos de acuerdo, que se puede ver, oler o tocar. Thomas Hobbes, el mayor filósofo entre los grandes que inventaron la idea del Estado, lo llamó muy atinadamente una «segunda naturaleza» o «naturaleza artificial» para recalcar este mismo carácter que me he atrevido a llamar metafísico. Bien sé que desde que Kant pulverizó a la vieja metafísica, muchos no pueden contener una sonrisa de conmiseración al oirla mentar. No es esta la mejor ocasión para reivindicar el término; simplemente recordar que seguimos utilizando nociones que, como el Estado o el yo, aluden a realidades que no se dejan aprehender por los sentidos. Sea o no el Estado una realidad metafísica, lo que sí parece seguro es que es una invención que surge en un mundo determinado, que plantea unos problemas específicos, a los que la idea de Estado pretende dar respuesta. ¿Cuál era la circunstancia histórica en la que, al parecer, no quedó otro remedio que inventar el Estado?

La segunda aseveración alude a las condiciones históricas en las que se engendra la idea de Estado; surge de una situación anómala, de crisis

generalizada de las estructuras sociales, políticas, ideológicas, que se pone de manifiesto en un aumento continuo de las discordias civiles. Las nuevas clases sociales —burguesía comercial, menestrales—, que han crecido al amparo de las ciudades, exigen el establecimiento de un nuevo orden que facilite su desarrollo; hasta la población rural se siente con fuerzas para cuestionar los derechos señoriales que la oprimen: buen ejemplo las llamadas «guerras campesinas» en Alemania. El poder político en la Edad Media, difuminado en una amplia red de jurisdicciones señoriales, de privilegios locales o de grupo —poliarquía—, se muestra por completo incapaz de enfrentarse a los nuevos envites que provienen de las ciudades o del campo. El aristotelismo que, en su adaptación tomista, la Iglesia había erigido en doctrina oficial, hace agua por todas partes. La reforma luterana, expresión cabal de todas estas tensiones, las radicaliza culminando en la ruptura de la unidad política que había supuesto la «cristiandad». Cuando las discordias y luchas civiles se convierten en guerras de religión, las más crueles de las siempre terribles guerras civiles se extiende por la Europa afectada —Alemania, Francia, Inglaterra— el ansia de un nuevo orden político que reestablezca la paz. La modernidad brota de una crisis profundísima de todos los valores e instituciones establecidos, que culmina en un estado permanente de guerra civil. Hay que tener muy presente esta situación de «guerra de todos contra todos» para entender el alcance de la nueva realidad política que obsesivamente se anhela: el Estado.

Los profundos cambios sociales y económicos que están en el origen de la modernidad los subsumimos en el concepto de capitalismo. El Estado nace con la sociedad capitalista, como su forma propia de institucionalización política. Hacer explícito el nacimiento del Estado supone ponerlo en relación con la amplia gama de factores —todavía muy discutidos— que engendraron al capitalismo. No cabe dar razón del Estado sin el capitalismo, pero tampoco del capitalismo sin el Estado. Lo segundo ha resultado más difícil de encajar por las ideologías capitalistas dominantes desde Locke hasta nuestros días.

Para Locke el «estado de naturaleza», es decir, aquel en que se encuentran naturalmente los hombres antes de la aparición del Estado, implica ya un orden con derechos propios e inalienables; es «un estado de completa libertad para ordenar sus actos y para disponer de sus propiedades y de sus personas como mejor les parezca dentro de los límites de la ley natural». Un orden natural precede al Estado, pero tal como se describe en torno a la libertad y la propiedad, muestra los rasgos de la sociedad capitalista. La teoría clásica del liberalismo cumple así la función primordial de canonizar al capitalismo, como si se tratase de la expresión misma de la ley natural y, en cuanto tal, inmodificable y definitivo. La sociedad capitalista, que se identifica con el orden natural, precisa del Estado únicamente como instrumento de protección, teniendo buen cuidado que no se exceda en el ejercicio de sus funciones, entrometiéndose en la esfera de la libertad y de la propiedad, que sólo a la sociedad concierne. Para el liberalismo, la sociedad capitalista es anterior al Estado, diferenciándose nítidamente de él.

Hobbes, en cambio, sin duda el primer gran teórico del Estado capitalista —pero tan desmitificador que se ha atraído en todas las épocas el odio de la burguesía— ya había puesto de relieve que la propiedad, lejos de constituir un derecho natural del individuo, operante y reconocido en el «estado de naturaleza», es una convención inconcebible sin el poder del Estado. Hay propiedad porque existe el Estado; es el Estado el que pone orden en la sociedad, sin que quepa concebir un orden natural previo; pues si éste existiera el Estado no sería necesario. No hay un orden social, sean cuales fueren sus principios de organización, sin el poder ordenador del Estado; ya que difícilmente se puede llamar «orden» a un «estado de naturaleza», justamente definido por «la guerra de todos contra todos». Hobbes reduce la sociedad civil al Estado, así como luego Marx habría de disolver el Estado en la sociedad, criticando ambos el binomio liberal sociedad-Estado. Nos topamos así con el doblete clave que subyace en todas las teorías que sobre el Estado produce la modernidad, bien para marcar las diferencias entre los dos términos, bien para mostrar el modo de su interrelación.

El Estado surge como respuesta política a las nuevas condiciones socioeconómicas que originan el capitalismo. No basta, sin embargo, esta perspectiva materialista para descubrir su esencia, es decir, lo que realmente es, aunque no podamos prescindir de ella. El Estado es primero una idea que, como tal, nace en un contexto ideológico que es preciso hacer explícito, sin entrar en la batallona cuestión sobre el modo en que se relacionan ideas y estructuras socioeconómicas. El Estado surge de la crisis social que conlleva los primeros balbuceos de la moderna sociedad capitalista, pero también de la crisis ideológica, con el consiguiente derrumbamiento de las creencias tradicionales, que caracteriza al siglo XVI. Importa distinguir estos dos planos, aunque resulten innegables sus mutuas influencias. Un factor decisivo, sin el que no cabe aprehender la nueva realidad a la que apunta el Estado, es el desplome del edificio teológico-aristotélico que la Iglesia había puesto en pie para legitimar a la «cristiandad». El humanismo, luego el racionalismo que está en la base de la «ciencia nueva», tienen la virtud de desacralizar el poder. Maquiavelo realizó la hazaña de desprender el poder político de sus concomitancias teológicas y morales. Mientras que el poder medieval está plenamente acogido y amparado en una dimensión teológica, perteneciendo al campo de lo sagrado, el Estado es la primera forma de poder totalmente *secularizado*.

Se introduce un término, el de secularización, que resulta imprescindible en cualquier teoría de la modernidad. La diferencia entre el poder medieval y el nuevo poder que constituye al Estado, radica en que éste último está desacralizado, secularizado; es una invención humana, sin contacto con lo divino, que intenta fundamentarse de tejas abajo. En esto consiste la tan cacareada originalidad del Estado, en ser un poder ya plenamente secularizado. Se comprende que en una época lacerada por las guerras de religión no se acuda a la teología, que se ha revelado fuente interminable de discordias, a la hora de intentar reestablecer la paz. La teología, una vez

quebrada la comunidad de creencias, ha perdido su mayor virtud: ser punto de orientación, fuente de seguridades. El europeo, desorientado, busca seguridad en un conocimiento racional, que, en su universal evidencia, esté más allá de los pareceres individuales. El nuevo poder que constituye al Estado sólo puede cumplir su misión de reestablecer la paz, si se fundamenta en un saber racional, semejante al que ha elaborado la «ciencia nueva». El Estado es, también, creación del nuevo espíritu científico que define a la modernidad, teniendo en su base el mismo proceso de secularización racionalista que ha creado a la moderna ciencia físico-natural.

Soberanía y Monopolio Legítimo de la Violencia

El Estado es una invención moderna, que intenta satisfacer el anhelo de paz que siente Europa en la crisis de transformación profunda que alumbra al capitalismo. La originalidad de esta nueva forma de institucionalización del poder político consiste, justamente, en haberlo desacralizado, fundamentándolo en la universalidad de la razón que acaba de descubrir la «ciencia nueva». Fijémosnos en algo de suma importancia que barruntamos sin la claridad suficiente: la desacralización del poder, que solemos aplaudir como un gran avance, es precisamente lo que lo convierte en *absoluto*. El poder que constituye al Estado es absoluto, primero, en su sentido etimológico de desprendido, disuelto de cualquier otra realidad que lo condicione o lo delimite. Segundo, en su acepción derivada de ilimitado: un poder que se fundamenta a sí mismo, sin estar condicionado o depender de otra realidad, no tiene qué lo contenga. Absoluto no era sino Dios; la secularización atribuye esta cualidad al Estado; nada existe por encima de él que pueda restringirlo, condicionarlo o ponerle cortapisas. El Estado es ese poder absoluto, incuestionable e incuestionado, capaz de por sí mismo de crear orden. El orden social no es producto de la naturaleza ésta por sí sola se agota en el caos de «la guerra de todos contra todos» —ni, por supuesto, de la voluntad divina: sus múltiples interpretaciones acaban también en el caos de la guerra de religiones. El orden para existir tiene que fundamentarse en lo único seguro, común a todos: la razón. Pues bien, la razón fundamenta al Estado como poder absoluto.

A esta «summa potestas», a este poder absoluto que constituye al Estado, Bodino lo llama *soberanía,* un concepto que va a tener tan larga vida que todavía renquea en nuestros días. El Estado, a diferencia de la vasta gama de poderes parciales que conformaron la poliarquía medieval, es soberano en un triple sentido: *supremo,* no hay poder por encima de él; *indivisible,* no se deja fraccionar en una suma de poderes; *absoluto,* está desprendido de cualquier connotación sobrenatural o moral. No es factible un recorrido, ni siquiera a galope, de las distintas significaciones que a lo largo de los siglos ha ido teniendo este concepto definitorio de Estado. En

lo único que quiero poner énfasis es que la soberanía que define al Estado denota en su origen una corporización personal, ya definitivamente perdida. Al Estado se le llama soberano para recalcar que sólo puede existir encarnado en una persona de carne y hueso, es decir, que necesita de un soberano. El Estado que surge de la crisis constitutiva de la modernidad es el de la monarquía absoluta. Nada tiene de sorprendente que en la noción central todavía en uso se descubra un residuo de la primera forma particular de Estado que creó Europa.

El Estado para ejercer el poder supremo, indivisible y absoluto en que consiste la soberanía, necesita de un soberano. Se hizo decir a Luis XIV, en un sentido nada figurado y sin un ápice de exageración, que «el Estado soy yo». Estado y soberano son dos conceptos que se suponen mutuamente: el uno no funciona sin el otro. En la primera forma de Estado, la monarquía absoluta, la cuestión de quien ejerce la soberanía se resuelve de una manera simple y elemental: la soberanía la ejerce el soberano, mezclando dos nociones distintas de soberanía, es el truco ideológico, la nueva, propia del Estado en cuanto poder absoluto, y la tradicional, atribuida al monarca. La cuestión de quien o quienes ejercen la soberanía exige construcciones jurídicas más audaces en las formas de Estado subsiguientes, la monarquía constitucional y la república. Por abstracta que sea la noción de soberanía, sólo funciona si sabemos quienes, y en qué condiciones, pueden tomar decisiones soberanas. Tema que solemos tratar bajo la categoría de *legitimidad.*

Pero no basta con que una decisión soberana sea legítima, aunque sin esta creencia —Max Weber puso de relieve que la legitimidad consiste en la *creencia* que tienen los que obedecen de que el poder al que se someten es legítimo— no hay poder político que se sostenga. De ahí que los Estados no puedan prescindir de una doctrina que fundamente su legitimidad, dependiendo para ello de filósofos, juristas, historiadores, en fin de toda la caterva de ideólogos que los que detentan el poder desprecian tanto como temen. El poder tiene que ser legítimo, pero además real. Tanto como la aspiración a un poder absoluto, al Estado lo constituye el hecho de serlo realmente, es decir, su capacidad de eliminar cualquier otro poder que pudiera hacerle sombra. El poder absoluto del Estado, como realidad sociológica, consiste en no permitir otro poder competitivo en el territorio sobre el que proclama su soberanía. El Estado, que se legitima como un poder absoluto, precisa haberse impuesto como aquel que monopoliza de hecho y de derecho la violencia. El recurso al empleo de la fuerza, como «última ratio», ha de ser monopolio exclusivo del Estado. El Estado, para decirlo con la expresión weberiana harto conocida, es «el monopolio legítimo de la fuerza física». Desde el punto de vista de la legitimidad, el Estado se define por la soberanía; desde un punto de vista sociológico, por el monopolio legítimo de la violencia.

La fusión de lo social y lo político —«societas civilis cum imperio»— había caracterizado al orden medieval. Una multitud de jurisdicciones, señoriales, eclesiásticas, difuminaban el poder, convirtiéndolo en *privilegio.* La idea medieval de libertad era una negativa; consistía en el privilegio de

no verse sometido a un poder ajeno. Se era libre de, libre respecto a algo o alguien, en el sentido de no depender o estar obligado. La función originaria del Estado radicó en ir eliminando toda esta red de poderes políticos dispersos, asumiendo el Estado todo el poder y dejando a la sociedad despojada de cualquier forma de poder político («societas civilis sine imperio»). Sólo entonces pudo aparecer el binomio sociedad-Estado, que apunta precisamente a este hecho: la sociedad civil es lo que queda, cuando se la ha privado de cualquier forma de poder político; el Estado, la institución que monopoliza todo el poder, pero sólo el poder, dejando a la sociedad las esferas que le son propias.

En este proceso de despolitización de la sociedad que conlleva la aparición del Estado, hay que resaltar dos hechos. El primero que el surgimiento del Estado pone en marcha un proceso, todavía no acabado, de nivelación social. Mientras que el mundo medieval se caracteriza por una amplísima gama de situaciones diferenciadas, cada una con sus fueros y privilegios, el Estado, al ir eliminando los grupos políticos intermedios, las jurisdicciones especiales, no deja al final más que individuos iguales, por lo pronto igualados en una misma sumisión ante el poder absoluto del Estado. El individualismo e igualitarismo de la sociedad moderna son inconcebibles sin el Estado. Segundo, las nuevas clases ascendentes —burguesía comercial, burguesía profesional («noblesse de robe»), menestrales— apoyaron al comienzo y de forma decisiva a la monarquía absoluta. La corona y las burguesías incipientes coinciden en el interés común de ir eliminando los poderes intermedios, las diferencias vinculadas al privilegio, lo que permitió a la sociedad ordenarse según el único principio inmanente que llevaba en su seno: las leyes del mercado. La monarquía absoluta hace posible el desarrollo inicial de la sociedad capitalista.

El que el Estado pudiera eliminar a los poderes políticos concurrentes, el que se afirmara como el monopolizador de la fuerza, lo debe a una institución, cuya aparición determina el momento en que el Estado deja de ser proyecto para convertirse en realidad: el ejército profesional permanente al servicio de la corona, sin tolerar ninguna otra forma de organización armada. Se ha llamado al Ejército «la columna vertebral del Estado», y lo es indudablemente, por lo menos en su primera forma de la monarquía absoluta, donde ambas instituciones casi acaban por confundirse. Un Estado supone poseer un ejército propio, capaz de hacer realidad el monopolio de la violencia que reclama.

Poseer un ejército profesional permanente, sobre todo en competencia con otros Estados, es un lujo caro que exige la racionalización de las finanzas públicas. Ejército y Hacienda, he aquí las dos instituciones básicas que constituyen al Estado. Todas las demás administraciones que van surgiendo impulsadas por el mismo afán de mantener un poder indiscutido sobre la sociedad, se orientan según este modelo. El ejército es así, no sólo la expresión del poder real que ejerce el Estado, confirmando que el recurso a la violencia como «última ratio» es una posibilidad nada teórica, sino también el modelo de organización que va a terminar por imponerse. La

fuerza del ejército proviene, tanto del armamento de que dispone, cada vez más caro y tecnológicamente perfeccionado —lo que acrecienta sin cesar su poder—, como del tipo de organización *burocrática* de que se dota. La burocracia, como tipo ideal, tuvo en el ejército su primera forma de realización: jerarquía, profesionalidad, competencias definidas. Max Weber ha puesto de manifiesto que este tipo burocrático de organización, que en su estado más puro se encuentra en el ejército —la organización de la Iglesia es el precedente histórico inmediato— no sólo informa todas las demás instituciones del Estado, sino también las económicas que surgen en la sociedad. La empresa capitalista, guiada por el mismo afán de eficacia, recurre al mismo principio burocrático de organización. La fábrica es la reproducción civil del cuartel. La burocracia, tipo ideal de organización racional, conforma tanto al Estado como a la sociedad civil. El proceso universal de racionalización, que define a la modernidad, atañe por igual al Estado y a la sociedad: ambos se burocratizan de manera imparable, impulsados por un mismo afán de eficacia, expresión última de la razón instrumental.

Nación o Persona Jurídica

En el empeño de evitar los malentendidos más absurdos, se ha intentado captar la realidad del Estado en su forma primera, todavía embrionaria, de la monarquía absoluta, detectando el proceso de racionalización que lo origina, a la vez que amenaza con aniquilarlo. Nos hemos centrado así en los dos momentos límites, el del origen y el del final, que son fundamentales para entender cualquier realidad histórica, pero sin entrar hasta ahora en la intrincada problemática que se plantea, cuando el desarrollo de la sociedad capitalista acaba por superar a la monarquía absoluta, desechándola por inservible. La nivelación social, inmanente en la noción de Estado, encuentra en esta primera forma barreras infranqueables. La nobleza terrateniente perdió su anterior poder político frente al monarca, pero a cambio de fortalecer otros privilegios en convivencia con la corona: ocupa por derecho propio los cargos más apetecibles de la jerarquía del ejército y de la administración, se resiste a pagar impuestos y no está dispuesta a perder los derechos señoriales que conserva en el campo. Choca así con principios constitutivos de la sociedad capitalista, imprescindibles para que funcione el mercado: igualdad ante la ley, libertad de contratación y de realizar todo tipo de actividad económica. En Francia, y de manera excepcional, esta transformación del Estado se produce revolucionariamente; en la mayoría de los Estados europeos se lleva a cabo en un proceso, mucho más complejo, aunque menos llamativo, de presiones y compromisos que resulta apasionante estudiar en detalle. Por lo menos queda bien patente que se operan transformaciones sustanciales por la vía revolucionaria como por la reformista.

El problema central que tiene planteado ahora el Estado es saber dónde

se asienta la soberanía, una vez destronado el soberano. El Estado no está dispuesto a renunciar a esta categoría, sería tanto como suprimirse, aunque desde finales del siglo XVIII surgen voces, como la de William Godwin, aunciando el anarquismo que lo hacen incompatible con la libertad individual. Con la crisis de la monarquía absoluta, el tema del Estado adquiere de nuevo actualidad; a partir de la revolución francesa, Europa produce un aluvión de nuevas teorías sobre el Estado, que coinciden con otro gran momento de la filosofía europea. En el esquema simplificador que caracteriza a estas reflexiones, cabe reducirlas a dos, una revolucionaria que traslada la soberanía a la *nación,* y otra conservadora que convierte al Estado en una hipóstasis, dándole *personalidad* propia. Lamentablemente, nos falta tiempo para mostrar cómo se entrecruzan ambas soluciones y, sobre todo, cómo cambian de signo político: el concepto revolucionario de nación que alumbra la revolución francesa acaba degenerando en el nacionalismo, mientras que de la construcción hegeliana, en su origen harto conservadora, surge todo el pensamiento revolucionario de nuestra época, en su forma marxista o anarquista.

Asentar la soberanía en la nación complica el problema de manera doble: por un lado, hay que aclarar qué sea la nación, concepto que, como se desprende de la inmensa literatura acumulada sobre el tema, parece apuntar a una realidad todavía más inaccesible, si se quiere metafísica, que la que señala el concepto de Estado; por lo menos, éste no oculta el poder en qué que consiste. Por otro, hay que explicar de manera convincente el modo en que se relacionan nación y Estado, lo que no es nada fácil. La teoría democrática del Estado encalla en la intrincada cuestión de la *representación,* piedra angular de la relación nación y Estado.

A primera vista parece más fructífera la solución conservadora. El romanticismo alemán convierte al Estado en «espíritu objetivo» (Hegel), «totalidad viviente» (Adam Müller), «organismo especial» (Gierke) —la lista podría prolongarse—, nociones que aluden todas de alguna manera al concepto de persona. En una recensión de una revista de Gotinga, encontramos por vez primera en 1835 el concepto salvador: el Estado es una persona, sino obviamente natural —el soberano ha desaparecido o se quiere hacerle desaparecer— una jurídica; el Estado es una *persona jurídica* y, como tal, portador de soberanía.

Solución tan limpia da un enorme juego. Por un lado, nos libra del soberano, pero sin sacrificar la soberanía —¡qué sería del Estado sin ella!—, y, sobre todo, sin entregarla al pueblo como quieren los revolucionarios. Por otro, se arrebata a los filósofos el tema del Estado, inclinados a sacar conclusiones cada vez más subversivas, y se pone bajo la custodia de un saber formalizado, como es el derecho, que exige una preparación especial y controlada. En la década de 1840 a 1850, el Estado deja de ser un tema filosófico; la derecha lo transforma en uno jurídico, mientras que la izquierda cree que ha llegado la hora de superar la filosofía y pasar a la acción. El secuestro de la temática del Estado por el derecho coincide con su conversión positivista. El positivismo jurídico dominante a partir de la

segunda mitad del siglo XIX, desarrolla una teoría del *Estado de derecho,* admirable por su sutilidad y grado de formalización, pero, sobre todo, por su capacidad de burlar el círculo vicioso en que desemboca, al suprimir cualquier perspectiva metajurídica: el Estado, en cuanto realidad jurídica, pertenece al derecho y el derecho, en cuanto positivo, se fundamenta en el Estado, como expresión concreta de su voluntad.

A partir de los años sesenta, la cuestión del Estado ha irrumpido en la opinión pública con renovado vigor. Por un lado, el resurgimiento del marxismo en los medios académicos ha retrotraído el tema a los planteamientos filosóficos de 1850. Por otro, y es lo fundamental —lo anterior no es más que un síntoma—, se extiende la conciencia de que el *Estado social de derecho,* última aportación de la teoría jurídica del Estado, ya no sirve para dar cuenta de los enormes cambios que han sufrido, tanto el Estado como el capitalismo, a nivel mundial. Las economías hace tiempo que rompieron los estrechos márgenes nacionales, dentro de los cuales actuaba el Estado como único soberano. El proceso de nivelación social que conlleva el desarrollo de la idea de Estado encuentra nuevas barreras, tanto al este como al oeste. La rápida pérdida de legitimidad de los sistemas de representación establecidos —en los diversos regímenes políticos, aunque de manera más patente y aguda en los de signo soviético—, así como las amenazas crecientes provenientes del exterior —económicas y militares—, y del interior —terrorismo, nuevas tensiones sociales—, han abierto un período de incertidumbre, de crisis y transformación del Estado, cuya descripción, aún la más somera, sobrepasa los límites fijados. Basta decir que ocuparse hoy del Estado resulta tan problemático y apasionante como lo fue en la crisis de los siglos XVI y XVII, que resolvió la monarquía absoluta y en la de finales del XVIII y comienzos del XIX, que culminó en el Estado constitucional de derecho.

La Paradoja Latinoamericana

En esta visión general de la problemática del Estado he seleccionado algunas cuestiones con el solo criterio de su posible utilidad para la América Latina. La aspiración de estas reflexiones es que pudieran servir de propedéutica a una teoría del Estado latinoamericano. En lo que sigue, no cabe más que, con la mayor brevedad, mostrar la relevancia para la América Latina de las cuestiones expuestas.

Empecemos con la primordial; el Estado es una creación original de la modernidad europea, ¿cabe, entonces, trasplantarlo sin más a la América Latina? Pero ocurre que también América es una creación de la Europa moderna. América, la anglosajona y la latina, se constituyen en un proceso de europeización que se inicia justamente cuando empieza la modernidad. Hay una correspondencia directa entre la expansión ultramarina y la expansión capitalista en ambos sentidos: sin la crisis profunda no hubiera

habido expansión, pero también la solución a la crisis hubiera sido otra sin los metales preciosos provenientes de América.

Castilla y Portugal encuentran una solución a la crisis de la sociedad medieval tardía en la expansión ultramarina. La peculiaridad ibérica de esta solución se explica a partir de su propia historia: acabada la reconquista comienza la conquista. La Península Ibérica se ahorra así las discordias civiles que, en las condiciones de la época, por muy férrea que hubiera sido la voluntad del poder central en mantener la unidad religiosa, hubieran degenerado en guerras de religión. Los desórdenes de la Castilla del siglo XV, el levantamiento de los comuneros a comienzos del XVI, son buena prueba de lo que hubiera podido ocurrir, si la corona no hubiera contado, tanto con el oro americano, como con la válvula de escape que, para la población excedente, significaba las Indias recién descubiertas. Gracias a la aventura americana, Castilla, que se había refeudalizado muy tardíamente con la conquista de Andalucía, logra mantener incólumes las estructuras sociales e ideológicas que quiebran al norte de Europa. Este es un hecho de incalculables consecuencias, tanto para la Península Ibérica, como para sus colonias ultramarinas: las enormes riquezas americanas pasan a la Europa vecina, donde un capitalismo incipiente sabe aprovecharlas para desarrollarse, mientras que en la Península aniquilan cualquier forma de desarrollo capitalista.

Aquí está el nudo del problema: Iberoamérica surge con la modernidad, recogiendo muchos de sus elementos, pero también asimilando otros que le preceden o que son autóctonos o provienen de otras culturas. El europeismo acérrimo de las clases dirigentes latinoamericanas no puede hacernos olvidar los aportes sustanciales de las culturas indígenas y africanas. El resultado es un producto nuevo, original, que no encaja en las coordenadas europeas, ni en las medievales —las referencias a un feudalismo latinoamericano sólo pueden ser tomadas en un sentido figurado que plantea más problemas que resuelve—, ni en las capitalistas, aunque éstas hayan terminado por ser las dominantes. No es extraño que desde que América Latina toma conciencia de sí, le haya atormentado la pregunta por su propia identidad.

Poco sentido tiene terminar perdidos por los parajes inhóspitos, incluso abismos insondables, a los que de seguro nos llevaría la cuestión de la identidad. Baste con dejar constancia de que América Latina no la tiene resuelta, por muy ahíta que se sienta de que corran las aguas siempre por el mismo molino. En momentos de crisis profunda, como los actuales, resulta difícil reprimir la vieja pregunta bolivariana, «pero quiénes somos los americanos». La identidad comporta una noción de lo que se es, junto con una pretensión de lo que se quiere ser; es decir, un diagnóstico y una visión de futuro. Se me permitirá que mis últimas palabras se centren en lo primero, reconociendo mi absoluta incapacidad de hacer pronósticos.

¿En qué consiste la diferencia que define Iberoamérica como algo nuevo, distinto de Europa, por mucho que se haya constituido en un proceso de europeización? Indudablemente, en la *relación colonial,* una categoría clave, y no sólo para un pasado aparentemente ya superado. Internamente alude a

la superposición de una cultura dominante sobre unas culturas dominadas, debido al hecho originario de la conquista. En cuanto la posición social queda definida por la pertenencia a un cultura o a una etnia propia, hay que hablar de casta. Aunque en muy distinto grado, según la mayor o menor heterogeneidad cultural y, sobre todo, el alcance del desarrollo capitalista, estos factores específicos provinientes de la relación colonial originaria continúan siendo tan efectivos, como olvidados y reprimidos. Externamente, la relación colonial señala al hecho de que los grupos sociales dominantes pertenecen a una cultura y se sienten implicados con unos valores y unas formas de vida que tienen su centro y su dinámica fuera del propio ámbito geográfico.

Mucho depende de si se aceptan o no diferencias sustanciales entre Europa y América Latina, y en el caso de hacerlo, en qué se hagan consistir. En abstracto y como fuente inagotable de retórica, ¿quién se atrevería a negarlas? Ahora bien, por un lado transcurre el discurso sobre la especificidad de América Latina, que, en esta globalidad, es un concepto cada vez menos operativo, y por otro se reproducen nociones y esquemas de interpretación provinientes del centro europeo. Así en el tema del Estado que nos concierne, cabe aplicar a América Latina un esquema parecido al construido para Europa; lo único que habría que hacer es atrasar los relojes en tres siglos. Al pasado medieval correspondería en América el colonial; la crisis de la modernidad, con sus discordias y guerras de religión, tendría su parangón en las guerras civiles que siguieron a la independencia; el caudillo sería la forma criolla del monarca absoluto; la aparición del Estado también coincidiría con la de los ejércitos profesionales; el papel primordial que juegan o han jugado los ejércitos latinoamericanos en la organización nacional tiene su precedente también en Europa. Conclusión, el modelo de Estado válido en América Latina no se diferenciaría sustancialmente del europeo, aunque se produzca con un retraso de tres siglos y tenga que integrar elementos mucho más dispares.

Los que en América Latina subrayan la diferencia, y a la búsqueda de una identidad propia se salen de las sendas trazadas, no son una minoría residual insignificante. Cierto que pretender un Estado propio sin conformarse con reproducir modelos foráneos, exhala un aire de ingenuidad, cuando no uno abiertamente subversivo; pero en las condiciones de América Latina poco se puede hacer sin una buena dosis de ingenuidad revolucionaria. La revolución mexicana, luego la cubana y hoy la nicaragüense —obsérvese, todas en la órbita de los Estados Unidos— intentaron legitimarse por su originalidad. No veo cómo plantear hoy el tema del Estado en América Latina sin ocuparse previamente y en extenso de sus diferencias, tanto en su evolución histórica, como en los modelos que se pretenden conseguir.

Cuando la noción moderna de Estado se quiebra en la región de origen, no parece lo más oportuno intentar realizarla en América Latina. El poder, como estructura económica y política, es cada día de manera más clara, *transnacional*. Los viejos estados nacionales europeos tienen que integrarse

para sobrevivir. A los nuevos estados nacionales latinoamericanos —de algunos cabe incluso dudar que puedan constituirse en tales— tampoco les queda otro remedio que la integración. La siguiente paradoja parece que define la cuestión clave del Estado latinoamericano: el Estado nacional, por reciente y todavía inacabado que se presente, resulta ya un instrumento inservible para resolver los problemas económicos, sociales y políticos planteados; la integración latinoamericana, incluso a escala regional, cada vez parece más difícil e improbable: las diferencias entre los distintos estados de la región no han hecho más que crecer desde la independencia, y en las últimas décadas de manera especialmente rápida. América Latina precisa la integración para resolver sus problemas y ésta es cada día más improbable. A la necesidad abstracta de integración corresponde en concreto un proceso acelerado de diferenciación, que la convierte en pura retórica. Este es el hecho fundamental que no cabe ignorar u ocultar.

Vicente Donoso

La pregunta que deseo plantear se refiere al tercer punto de la exposición de Ignacio Sotelo: la crisis de legitimidad del Estado. Prescindiendo ahora del desarrollo histórico del problema, que en el caso de España es particularmente diferente, mi pregunta sería: ¿cómo es posible que la crisis económico-fiscal del Estado se transforme en crisis de legitimidad? Dicho de otra manera, ¿cómo es posible que la crisis del Estado de bienestar o crisis fiscal o, también, crisis económica del Estado, se transforme en una crisis de legitimidad, que creo es lo que hoy día está sucediendo? ¿Cuáles son las mediaciones que transforman un problema aparentemente técnico en un problema de crisis de legitimidad del Estado?

Heinz Sonntag

En relación a la intervención de Ignacio Sotelo, me pregunto cómo se puede argumentar y deducir que exista una crisis de legitimidad del Estado. Creo que la argumentación planteada conduce exactamente a lo contrario, si se lleva a su justo término.

Ignacio Sotelo

La respuesta depende de lo que entendamos por legitimidad. Hay un concepto tradicional y otro concepto weberiano de legitimidad. El concepto tradicional de legitimidad implica que es legítimo aquel gobierno o persona que reúne determinados requisitos; en este sentido tendríamos dos formas de legitimidad: por un lado, la dinástica (es legítimo el auténtico hijo del último rey) y, por otro lado, la legitimidad democrática (es legítimo aquel gobierno que ha sido elegido por la mayoría de los ciudadanos).

Por su parte, el concepto de legitimidad weberiano no se refiere a las condiciones que debe tener el gobierno legítimo, sino a la creencia de que un gobierno o Estado es legítimo, legitimidad que puede ser tradicional, carismática o legal. En este sentido, no hay legitimidad democrática para Weber, sino la creencia de que un gobierno es o no legítimo.

De lo que se trata es de averiguar por qué se pierde la creencia en un gobierno o por qué se quiebra su legitimidad.

Si, efectivamente, las instituciones democráticas son realmente democráticas o no, eso es un problema metafísico de difícil solución que nos llevaría, desde la voluntad general de Rousseau, a todas las críticas de las fórmulas de representación. El problema fundamental es si se cree o no en esa legitimidad; y lo que ha habido es una ruptura en la creencia, con lo que ahora no basta decir si el sistema democrático parlamentario vale o no, sino si se ha roto la creencia en esa legitimidad. El proceso de ruptura de esa creencia está muy vinculado a una experiencia: la crisis del 68. Con ello, no quiere decirse que no se reconozca su eficacia y su importancia, pero se rompe la creencia de que el Estado social es el Estado democrático. Y, ¿cuándo se rompe esa creencia? En ese momento, antes de la crisis del Estado del Bienestar, y no como consecuencia de ella. Cuando se rompe la creencia, en el 1968, se rompe en un momento en que la crisis no había empezado y en que estábamos en la cúspide del Estado del Bienestar. No hay una dependencia entre la ruptura y la crisis posterior del Estado del Bienestar. Lo que me importa subrayar es que la ruptura en la creencia, en la legitimidad, antecede a la crisis del Estado del Bienestar. Esta se remonta a los últimos cuatro o cinco años, y se experimenta hoy en sus consecuencias sociales. La ruptura en la creencia tiene ya más de diez o doce años; entonces no veas una relación entre ambas. Hay Estados que tienen muy poca capacidad de eficacia y tienen una enorme legitimidad, porque tienen creencia en ellos mismos, y hay otros que, en la cúspide de su eficacia de Estado social, ven rota la estructura de su legitimidad. Las razones de la ruptura de la legitimidad y el hecho de la crisis del Estado de Bienestar, son dos fenómenos distintos que hay que analizar por separado. Creo que la mayor confusión sería afirmar simplemente: «la crisis del Estado de Bienestar lleva consigo la crisis de la legitimidad». Esa relación no existe, por eso creo que no puedo llegar a la conclusión que tú me hacías suponer dentro de mis propios planteamientos.

Vicente Donoso

Matizando mi pregunta a Ignacio Sotelo, quisiera decir que no pretendo plantear de manera abstracta la legitimidad del Estado, sino de forma más concreta tal como lo hace Habermas en su libro «Problemas de legitimación en el capitalismo tardío». Entonces, yo estoy bastante de acuerdo en que, tal vez, lo específico de la actual crisis del Estado, en el capitalismo tardío (quizá España todavía no ha llegado a ese Estado, pero yo creo que, en cierta manera, sí), es que por primera vez en la historia, lo que aparece como dominante dentro de todo el conjunto del sistema social, son las demandas económicas que la sociedad dirige al Estado. En la medida en que esas demandas no son satisfechas por el Estado, la crisis económica que entra en el sistema político, sale del sistema político como un «output» en forma de crisis de legitimidad, lo cual, por otra parte, es importantísimo para sostener todo lo que es el impresionante momento político actual. Por ahí es por donde yo planteo el asunto en cuanto problema que se plantea en Europa; y del surgimiento de los partidos radicales, etc.

Ignacio Sotelo

Creo que en Argentina no hay capacidad ninguna de legitimación de las obras; el Estado no está en una situación ni económica, ni institucional de hacer los servicios que se pueden esperar mínimamente de un Estado de Bienestar moderno ni, incluso, lo que ya había realizado el Estado argentino en épocas anteriores. En un momento en que no hay ninguna capacidad de construir un Estado de Bienestar, es más elevado que nunca en su historia; es decir, aquí tienes exactamente el proceso inverso. Tenemos por el contrario en Alemania una situación en que el Estado de Bienestar funciona bastante bien y la legitimidad es mínima y, sobre todo, la crisis de legitimidad se produce antes que la crisis del Estado de Bienestar. Entonces, yo creo que no hay esa relación de dependencia y que no entendemos nada de los problemas si la mantenemos. Es decir, si tú dices: la legitimidad del gobierno Alfonsín está en relación directa con lo que él sea capaz de realizar en el mundo del control de la inflación, del bienestar público, del desarrollo económico, la legitimidad sería pequeñísima porque creo que las posibilidades son muy estrechas y, sin embargo, la legitimidad es amplísima. No hay ninguna relación directa entre lo que hace el Estado, su capacidad de prestar servicios, y el tipo de legitimidad que tiene. Evidentemente, el problema es mucho más complejo, pero no cabe el reduccionismo de que el Estado se legitima por sus obras; este es el principio de todas las dictaduras. Obviamente, hay situaciones en que el Estado es capaz de ofrecer escasas ventajas económicas y estar superlegitimado y, viceversa, un Estado de obras o social puede estar escasamente legitimado.

Angel Melguizo

Yo quería hacer una pregunta a Graciarena relacionada con un apartado de su ponencia que, seguramente por falta de tiempo, no ha podido desarrollar, y que se refiere a las posibles vías para democratizar el Estado Leviatán.

Graciarena nos ofrece dos respuestas a dicha democratización del Estado: una vía de esa democratización sería la planificación; la otra, sería una especie de descentralización del poder del estado. Sin embargo, una vez que las enuncia, plantea tal secuencia de interrogantes (incluso cuando al referirse a la descentralización señala como posible vía el afianzar y fortalecer los órganos de representación política) que, prácticamente, nos dejan en la duda de si no hay opción a esa democratización; es decir, veo un pesimismo sustantivo en los interrogantes que él mismo plantea, que quizá se acentúa cuando, seguidamente, indica que el límite de esa descentralización podría llevar a una especie de disolución y a una cierta feudalización de lo que sería la unidad del poder estatal. Es más, añade posteriormente que si estas posibles vías las insertamos en las limitaciones de la internacionalización del poder, prácticamente sería una quimera el plantearse los interrogantes. A mí me ha dejado en la duda de cuál es la opción o, al menos, cuál sería el interrogante que habría que plantear para buscar una opción en esa democratización, dado que, en mi opinión, si he leído bien, cierra el propio interrogante o la propia afirmación con las dudas que plantea.

Jorge Graciarena

La verdad es que mi intención ha sido más bien la de plantear una cuestión y forzarla hasta el extremo. Creo que se puede llevar todavía más

adelante. ¿Cuáles son las disyuntivas, las contradicciones, unas de antiguo, otras de ahora, que están siendo planteadas al Estado democrático, a la posibilidad de democratización del Estado, una vez que se ha tomado la debida consideración de que no basta que funcione el régimen político y que haya elecciones regulares y órganos de representación popular para que tengamos una democracia funcional, operativa, que sea, a la vez, política y social? El problema es doble: por un lado, la penetración de la sociedad en el Estado puede llevar a una particularización de intereses por encima de los intereses generales; por otro lado, el supuesto de que un Estado democrático puede contribuir a la democratización de la sociedad también pudiera contribuir a la burocratización de segmentos sociales que tienden a corporativizarse.

Si los enemigos o los fantasmas con los que luchamos son, por un lado, la burocratización y, por otro lado, la corporativización, es decir, la particularización de los intereses que prevalecen sobre consideraciones más generales a las que no se someten, sino al contrario, intentan someterlos dentro de matrices que no sólo los condicionan, sino que restringen la posibilidad de que puedan prevalecer los intereses generales sobre los intereses particulares, nos encontramos con un problema para el que no tengo respuesta. Planteado así, en términos hipotéticos, y creo que estamos obligados a reflexionar en ese sentido, no alcanzo a encontrar una solución. Creo que el movimiento, es casi pueril lo que voy a decir, tendría que producirse en una doble dirección, del Estado a la sociedad y de la sociedad al Estado. Tratando de evitar estos escollos de la burocratización, no sé si los insoslayables o superables, es difícil imaginarse actividades a la escala en que está planteándose en estos momentos el desarrollo de la modernización sin organizaciones, y no se conoce ninguna forma eficiente de montaje y de funcionamiento de organizaciones sin algún tipo de burocratización. ¿Cómo se democratiza una organización funcional eficiente? Yo no lo sé bien, creo que este problema no se ha resuelto; no tengo respuesta sobre cómo compatibilizar este tremendo impulso de desarrollo científico-tecnológico del mundo, hacia escalas cada vez mayores con una recuperación de los derechos del individuo, de las unidades microsociales que serían en última instancia la base fundamental de cualquier sedimentación democrática en la sociedad y en la política. Lo dejo aquí porque podría seguir especulando, pero, en todo caso, sería un ejercicio de fantasía.

Mariano Baena

Realmente, sólo quisiera satisfacer una curiosidad que me parece de importancia. Ignacio Sotelo ha dicho que la creencia en la legitimidad se rompe antes de la crisis del 78, con lo que, en principio, estoy de acuerdo. Lo que me gustaría saber es: porqué cree Sotelo que se rompe la creencia.

Ignacio Sotelo

Creo que no puedo responder con una teoría monocausal, y lo único que he recusado es la teoría monocausal elemental de un materialismo vulgar. Los mecanismo de ilusión y de desencanto, son mecanismos que observamos en los procesos históricos. Hay un momento, a finales del siglo XVIII, en que se cree que la razón es capaz de estructurar la vida humana y que, por tanto, el progreso está garantizado, y que al final, la desaparición del Estado es evidente porque personas racionales y libres no necesitan, de ninguna forma, coacción. Me costaría mucho trabajo demostrarlo, pero lo creen todos los ilustrados de finales del XVIII. El europeo creyó en la fuerza de la razón como constitutiva de la realidad, y no hay cosa más irrazonable como pensar que la razón termina imponiéndose, que el progreso está garantizado, que no hace falta ningún tipo de adecuación porque el hombre es libre y racional. ¿Por qué creíamos en la legitimidad democrática? No se creía en el Estado del Bienestar, sino en la legitimidad democrática del sistema capitalista. Había unos factores fundamentales que eran la experiencia de la segunda guerra mundial, la reconstrucción de un mundo en que ya no habría guerras, que iba a ser un mundo democrático. Se creía en montones de cosas que hoy ya no creemos. Es igual que el proceso de por qué en nuestra vida personal creemos en cosas en las que dejamos de creer. Esos saltos cualitativos que experimentamos cada uno y que, globalmente, experimentan las sociedades, es uno de los procesos más complejos que no pueden resumirse en un sólo análisis. Entonces, lo único que quiero decir es que soy incapaz de exponer una teoría sobre el tema, pero recuso una explicación simplista y monocausal.

Estado y Política

Hace una revisión exhaustiva, el sociólogo argentino **Juan Carlos Portantierro,** de los fenómenos e interrogaciones que inciden más directamente sobre el apasionante tema que corrió a su cargo. Su preocupación central —que recuerda que desveló a Marx y Tocqueville— es como resolver en las complejas sociedades contemporáneas la atención entre el necesario respeto por la ley que está en la base del Estado de Derecho con el regreso hacia el autogobierno y la igualdad social. Entre otras cosas, sostiene que esa atención entre oportunidad crítica y orden excluyente sólo puede ser zanjada por un acto democrático. **Herny Pease** y **Jordi Borja** exploran —respectivamente para el caso peruano y español— el papel de las instancias municipales y de los poderes locales como vías de expresión y participación de los movimientos populares para el proceso de democratización del Estado.

Juan Carlos Portantierro*

La Democratización del Estado

¿Crisis del Estado o de la Democracia?

¿Está en crisis el Estado en Occidente? Esa forma de organización jurídica de las sociedades que, contra las profecías de los teóricos del siglo XIX —liberales o socialistas— creciera y se consolidara en la realidad histórica de este siglo ¿sobrevirá ahora a las amenazas que efectivamente le acechan por obra de la invasión creciente de sociedades cada vez más diferenciadas, de las tensiones regionalistas y de la transnacionalización de las relaciones económicas?

Frente a esa ofensiva combinada de micro y macro poderes, los augurios acerca del desmoronamiento del estado-nación como una unidad política significativa suelen tener, entre sociólogos y politólogos, una respuesta afirmativa, aunque los alcances de esa certeza se limiten más prudentemente que hace algunos años: en rigor, la que estaría en crisis es la imagen que hemos heredado del estado-nación, tal como esta categoría jurídica parecía articularse hacia adentro con la sociedad y hacia afuera con otros estados-nación, a partir de la recomposición política iniciada en Europa hace cinco siglos.

Hay, así, un afinamiento de la respuesta (que había sido casi catastrófica en los primeros análisis sobre la relación entre transnacionalización y política): lo que habría cumplido un ciclo sería una forma de relación (y su concepto): la que articula al estado con la sociedad como instituciones entre sí exteriores, a la

* Centro de Economía Transnacional (IPAL), Buenos Aires, 1984.

manera en que se consolidó esa complementación durante el siglo XIX y principios del XX.

En función de esa presunta exterioridad, la teoría del siglo XIX podía negar al Estado en favor de la sociedad. Esto, a través de una doble vertiente: por un lado, la sajona, en cuya experiencia histórica el Estado «parecía» inexistente. Esta era la visión de las clases dominantes, cuando los grandes conflictos sociales y políticos derivados de la Revolución Industrial no habían estallado aún y cuando el poder coercitivo de su estado había sido exportado a las colonias.

Por otro lado, la visión romántico-igualitaria de origen continental, en la que coincidían liberales extremos, demócratas y socialistas, que visualizaban en el crecimiento del Estado a uno de los principales enemigos de la humanidad. Pero, en verdad, a espaldas de esos juicios, el siglo XIX consolidó la fortaleza del estado y de la nación hasta derivar en el moderno imperialismo territorial, militar y empresario que fusionó a las cúpulas políticas y económicas de las naciones centrales. Como señalara Neumann, «el Estado liberal, supuestamente condenado a representar el papel de la ronda nocturna, fue exactamente tan fuerte como necesitó serlo para cumplir sus tareas exteriores e interiores. Ni la teoría ni la práctica del liberalismo permitieron jamás la menor duda de que el orden legal que se suponía iba a eliminar la intervención del Estado no fue obstáculo para la práctica de la guerra, el sostenimiento de la seguridad interior o la verdadera dirección de la política exterior».

Ahora esa centralidad soberana del Estado parece haber entrado en cuestión. El primer nivel de ese cuestionamiento tiene que ver con la pérdida de confianza en una imagen referida a algún principio único de orden capaz de asegurar el cumplimiento de las funciones centrales de la sociedad. Esa es la idea de la relación entre sociedad y Estado que nos legara la consagración del proceso civilizatorio burgués y es ella la que está en crisis, al retomar la sociedad la iniciativa y generar una vasta difusión de micropoderes que le quitan al Estado el monopolio de lo político.

Esta «socialización de lo político», que sigue históricamente al proceso de «politización de lo social» característico de los primeros ciencuenta años de este siglo, fuertemente estatista, permite caracterizar con un poco más de precisión lo que puede entenderse hoy cuando se menta recurrentemente a la crisis del Estado. En realidad (y tomando como referente a las comunidades más desarrolladas del centro, porque en la periferia —como veremos— el fenómeno adquiere características muy diferentes), lo que verdaderamente ha entrado en crisis es el Estado Democrático tal cual pareció formularse finalmente en la segunda postguerra, tras un largo y accidentado desarrollo histórico que va desde el Estado Liberal de

Derecho hasta el Estado Social, jalonado por la expansión universal del sufragio, la profesionaliación de la política, la creciente burocratización de las funciones administrativas y el desarrollo de un mundo de organizaciones que relegó, como fuente de representación, al mundo de los ciudadanos.

Sobre este piso histórico de modernización creciente, la característica del Estado Social fue la de haber podido constituir y organizar un consenso democrático asociado a una perspectiva de crecimiento económico aparentemente ininterrumpido. Es esta visión, exactamente, la que ha entrado en crisis. Una concepción que, montada sobre el progresismo, el racionalismo y el productivismo, creyó en los años cincuenta en «el fin de las ideologías» y en la democracia como una función del Ingreso per cápita.

Si la imagen que estructuró al Estado Social fue la de la penetración del ordenamiento jurídico del estado en la organización de la sociedad, la que se presenta hoy, tematizada por muchos autores, es la inversa: la de un *estado débil,* invadido por las múltiples presiones, desde afuera y desde dentro, que ejercen la complejidad social, los fraccionamientos regionales y la transnacionalización de las relaciones económicas, en un marco de freno del desarrollo y de crisis del industrialismo.

El estado estaría ahora *sobrecargado* de expectativas y de responsabilidades, demasiado pesadas para la capacidad que posee de procesarlas con sus recursos de poder. En ese sentido, implícita o explícitamente, la crisis del estado actual aparece, en rigor, *como crisis de la democracia en el estado,* como crisis de un tipo de orden hegemónico que vinculaba sociedad y política de manera democrática. Lo que está en cuestión, finalmente, es la democracia, no tanto el estado. El patrón de desarrollo económico y de organización del consenso político que se estructuró en las últimas décadas en Occidente.

Del Estado Liberal al Estado Social

Gramsci había señalado que la fortaleza del estado capitalista residía en su capacidad de absorción de toda la sociedad. A diferencia de las clases dominantes precedentes, que «eran en esencia conservadoras», «la clase burguesa se considera a sí misma como un organismo en continuo movimiento, capaz de absorber toda la sociedad».

Esta potencialidad expansiva es la que coloca en el capitalismo, por primera vez en la historia, a la democracia como forma de la hegemonía: «en el sistema hegemónico —agrega en otra nota—

existe democracia entre el grupo dirigente y los grupos dirigidos en la medida en que el desarrollo de la economía y, por consiguiente, de la legislación que expresa tal desarrollo, favorece el pasaje (molecular) de los grupos dirigidos al grupo dirigente». La democracia aparece así como el momento del equilibrio hegemónico entre sociedad civil y estado, cuya condición de posibilidad es, precisamente que éste mantenga lo que Gramsci llama su capacidad de absorción molecular de las demandas de todos los actores sociales significativos. Cuando està capacidad se quiebra, la democracia entra en crisis: el estado, podría decirse, deviene «pura» sociedad política.

Traducida esta proposición al lenguaje de las modernas teorías sistémicas (a la Luhmann, por ejemplo), la posibilidad de dicha crisis se abre cuando el sistema político, ante el incremento de los procesos de diferenciación en la sociedad, se muestra incapaz de *reducir* la complejidad, traducida en el aumento descontrolado de las demandas y presiones que comienzan a actuar sobre él.

Por cierto, que esa crisis no implica necesariamente la eliminación del principio de organización del sistema. Generalmente, se resuelve con un proceso de transformaciones —«revoluciones pasivas», las llamaría Gramsci— que dan lugar a *fases* nuevas caracterizadas por una modificación de las formas de la hegemonía; de las formas específicas que asume la «reducción de complejidad». La historia de la democracia, desde cuando ella asoma a la posibilidad de su verdadero sentido, es decir, en la época moderna, podría ser trazada —y de hecho así lo ha sido— en función de esas *fases* que van fraseando la forma de la relación entre lo social y lo político, sus interacciones, desde el *Rechtstaat* liberal hasta el *Welfare state,* y sus interrupciones, señaladas sobre todo por los momentos en los que el estado acumula poder a partir de la coerción y sólo secundariamente a través de la organización del consenso: los llamados momentos «de excepción» para la normativa jurídica.

Cualquier cuadro clásico de esas fases nos hablará de un proceso creciente de ampliación de la participación de la sociedad sobre el estado y, simétricamente, de una intervención cada vez mayor del estado en la regulación de todas las actividades sociales, empezando por la económica. Los análisis históricos coinciden en afirmar que, en verdad, la etapa del «laissez faire» jamás existió en estado puro. Pero, como lo ha señalado Pizzorno, el problema no está sólo en tratar de determinar las formas de la presencia del estado en la economía, o el crecimiento constante de la burocracia, sino, también, en establecer cómo se ha ido modificando el sistema de representación de los intereses. En ese sentido, cada una de las fases por las que atravesó la relación entre estado y sociedad bajo el capitalismo aluden a lo que simultáneamente podríamos llamar

modos de desarrollo, que mentan la forma que asume la intervención de la política en la economía, y *modos de hegemonía,* que hace referencia a la manera en que se organiza la relación entre política y masas. La especificación podría ser importante, porque permitiría ver a la historia de las sociedades como un movimiento con una doble entrada: no sólo como función de *necesidades* de los grupos dominantes, sino como producto de una interacción entre éstos y las *demandas* de los grupos subordinados.

En la medida en que el desarrollo histórico del estado no ha sido una función lineal de las formas de organización de sus intereses por parte de los grupos económicamente dominantes, sino un intercambio —aunque asimétrico y conflictivo— entre ellos y los de los sectores subalternos, esto determinó un creciente margen de distancia entre el estado y los particularismos sociales, una cuota considerable de autonomía e intervención sobre las relaciones sociales por parte del estado, como agente de conservación-cambio (esto es, de movilización) de las mismas.

El proceso que va del Estado Liberal de Derecho hasta el Estado Social no puede ser leído solamente como un pasaje de una etapa «competitiva» del desarrollo del capitalismo a otra «monopolista»; se trata, además, de una trayectoria en la que se va modificando sucesivamente la posición de las masas en relación con lo político, lo que, a su vez, transforma las características del estado. Así, desde las primeras formas del constitucionalismo garantista del liberalismo clásico (basadas en la exclusión de la mayoría del sistema electoral),cuyo sostén ético político era el concepto negativo de la libertad, hasta el tema más contemporáneo de la primacía de la organización sobre el individuo que caracteriza al pluralismo corporativo de los sistemas políticos democráticos del siglo XX, sostenidos sobre una visión positiva de la libertad como capacidad de realización de los grupos y las personas, la figura del estado se ha modificado a tal punto que los temas del siglo XIX, críticos o apologéticos, que se prolongan hoy en el neoliberalismo y en el paleo-marxismo no pueden disimular su antigüedad.

En un conocido libro McPherson ha periodizado la historia intelectual de la democracia capitalista, fijándola en cuatro modelos: «la democracia como protección», típica del utilitarismo; «la democracia como desarrollo», cuya cabeza fue Stuart Mill y que aparece como ideal dominante (aún en el socialismo de Cole y Laski) hasta la primera guerra; «la democracia como equilibrio», sostenida en una visión elitista del proceso político cuya base es una metáfora del consumidor en el mercado, que se consolida como modelo en Schumpeter —y se corona en Dahl, por ejemplo—, pero cuyos antecedentes pueden ser rastreados en el Weber preocupado por la reestructuración democrática de finales de la segunda década del siglo y que caracteriza a las poliarquías contemporáneas.

Por fin, McPherson alude a un cuarto modelo, más pragmático que efectivo, el de la «democracia como participación», sobre el que habrá que volver más adelante, que aparece como un intento de respuesta frente a los problemas que plantea la crisis actual de la idea y la práctica democrática.

Por cierto que este ciclo teórico de la democracia liberal, desde sus orígenes hasta su crisis presente, puede ser contrapunteado con una historia de las modificaciones específicamente políticas de los sistemas de representación de intereses y de organización pública de las demandas de los grupos. Las formas hegemónicas del sistema político, como mecanismo capaz de reducir la complejidad de lo social, atravesaron fases diversas, coincidentes, en líneas generales, con las transformaciones en el patrón dominante de acumulación económica, pero no necesariamente simultáneas. Esta historia sintetiza la transformación del antiguo *estado político* enfrentado a la *Sociedad civil* en un sistema político complejo, montado básicamente sobre el peso de organizaciones y, por tanto, expresivo de bases sociales diferentes que las que derivaban del contractualismo clásico, jusnaturalista: el pacto estatal moderno se presenta como un pacto corporativo y no un pacto entre ciudadanos.

En varios trabajos, Charles Maier ha diseñado los rasgos y los contenidos de esta forma moderna del pluralismo, basada en los grupos y no en los individuos. Si la imagen de una relación confrontada entre el individuo y el estado modelaba el sentido de la organización del poder en el siglo XIX, en nuestro siglo será la noción de sistema político la más apropiada para describir un tipo de interpenetración entre mundo de los intereses y mundo de las decisiones, en el que éstas, como señala Neumann, deben lograrse «no sólo mediante la suma de voluntades de los votantes individuales, sino también a través de organizaciones sociales autónomas». Este ciclo, que se sintetizará en el Estado Social de Derecho y que encontrará su primer laboratorio en la república de Weimar, para pasar luego al New Deal y que tras la posguerra abarcará a casi toda Europa occidental, con ecos latinoamericanos en los llamados «estados de compromiso», colocará al tema del pluralismo no sólo como un capítulo de la doctrina sino como un fenómeno histórico, a partir de las modificaciones que ese largo proceso va determinando en el sistema de representación de intereses y de elaboración de las decisiones políticas.

Pero dicho pluralismo será un «pluralismo corporativo», entendida esta calificación en un sentido moderno y no precapitalista. Como el citado Maier ha señalado, el funcionamiento neocorporativo en situaciones democráticas no es alternativo de la representación parlamentaria o territorial, sino que actúa como un suplemento funcional a la misma.

Esta organización crecientemente política de los grupos de

interés, cuyo primer gran momento Maier ubica en la Francia de Luis Bonaparte, obedecerá a la presión combinada de la competencia internacional, las constricciones económicas y los desafíos políticos de las clases trabajadoras que se vinieron acumulando desde finales del siglo XIX.

La llamada «Gran Depresión», que comenzara a principios de los setenta y culminará a fines de los noventa con un cambio radical del capitalismo, determinaría la emergencia de asociaciones de defensa sectorial que irían colocando la reivindicación de sus intereses más allá del marco parlamentario. Este movimiento abarcó primero a fracciones de la clase dominante (agricultores, industriales, etc.), pero coincidió con el ascenso de la organización de los trabajadores en sindicatos y también en partidos. Estos —típicamente aquellos más poderosos dentro de la II Internacional, como la socialdemocracia alemana— eran fuertemente ideológicos y clasistas, verdaderos «grupos de presión que operaban en el parlamento y no en el mercado». Otro tanto podría decirse de los partidos conservadores, que capturaban en la arena política a homogéneos intereses de clase; la era de los «catch all parties» no había empezado aún: clases y organizaciones coincidían en un sistema de partidos fuertemente ideológico.

El Neocorporativismo

El paso a la etapa monopolista nacional del capitalismo y el crecimiento de la competencia internacional, impulsaron aún más este proceso de representación directa de los intereses sociales en el sistema político que, durante la primera guerra mundial, acentuó sus rasgos como resultado de la movilización económica por ella generada y del crecimiento de los roles del estado. La guerra opera, en efecto, una profunda transformación que minaría las bases del estado liberal, sostenido hasta entonces en una imagen abstracta de sepración entre sociedad civil y estado. Fue la evaluación de estos cambios, precisamente, la que precipitó la crisis en el movimiento socialista entre partidarios de la «reforma» y partidarios de la «revolución»: el movimiento consejista que sacude entonces a Europa, tematizaba políticamente lo que era una extendida percepción sobre el derrumbe histórico de la fusión entre estado y capital, proceso que, como se recordará, en Lenin aparece como una «antesala del socialismo».

Como se vio luego, este pasaje no habría de ser de ninguna manera sencillo ni lineal: si bien el mundo capitalista no habría de retornar a los patrones de acumulación y de organización del consenso propios de la fase competitiva de su desarrollo (ya minados desde fines de siglo), tampoco sería, salvo en Rusia, sucedido por una revolución social. Cabe decir aquí, que fue Max

Weber quien más agudamente vio en ese momento cuál era el giro que iba a tomar la situación: en sus diversos artículos de la primera postguerra aparecen definidos los rasgos políticos centrales de la nueva hegemonía.

Inicialmente en la década del veinte y luego, con más fuerza, en un proceso creciente que encuentra sus hitos en la crisis del 29 y en la segunda postguerra, se operará un proceso cuya culminación será el moderno Estado Social de Derecho, caracterizado por la puesta en marcha de mecanismos neocorporativos de organización de las demandas sociales y de elaboración de las decisiones políticas, que reformulaba radicalmente las características del estado capitalista al definirlo primordialmente como un estado de organizaciones y no de ciudadanos.

Hablar de estado para referirse al nuevo nexo que liga desde entonces a economía y sociedad en una situación en que la relación entre ambas dimensiones está expresada por un proceso de diferenciación y complejización político-burocrático cada vez más acentuado puede resultar—y así lo sostiene hoy toda la orientación sistémica, neofuncionalista o neomarxista— insuficiente: un concepto relacional como el de sistema político puede expresar mejor que el de estado una realidad en que la idea de un centro institucional sintetizador de toda la sociedad es menos simple que en la imagen clásica. No hay ya órdenes enfrentados y exteriores: la vida económica, a diferencia de la imagen causal societalista del siglo XIX, surge de los compromisos políticos, de los acuerdos y de las negociaciones. Como señala Maier, «en la política liberal las decisiones demandaban un periódica ratificación por un supuestamente atomizado electorado. El nuevo corporativismo busca menos el consenso a través de la aprobación ocasional del público de masas que a través de la negociación contínua entre intereses organizados». El mercado es ya un mercado politizado y el estado un activo agente en las relaciones económicas, cuyas orientaciones, dentro de los límites del sistema, dependen de la capacidad de presión y veto de los actores sociales que, desde posiciones de clase o de categoría, son capaces de movilizar recursos de poder. Esta es una realidad sociológica sobre la que se estrellan, por utópicos, los mejor intencionados discursos neoliberales que buscan su inspiración en la filosofía política del siglo XVIII, centrada en el descubrimiento del individuo-ciudadano y en la libertad del mercado.

En el caso de las poliarquías estos mecanismos neocorporativos de representación de intereses complementan al modelo de funcionamiento institucional centrado en el parlamento que, si bien se repliega y pierde influencia como arena de las decisiones políticas, no desaparece. El neocorporativismoo, allí, se agrega al modelo garantista del Estado de Derecho: se trata de un *corporativismo societal (liberal,* lo califican algunos autores) en el cual el estado

no interviene directamente en la selección de los líderes de las organizaciones que monopolizan la representación de los intereses ni tampoco en la elaboración de sus opciones políticas.

En otras situaciones —como los fascimos de entreguerras y, menos homogéneamente, los populismos latinoamericanos— el corporativismo es más estatal que societal: sus organizaciones dependen del estado, quien otorga el reconocimiento de la representación y tiene potestad para excluir a aquéllas que no le son afectas. El status y el rol de las corporaciones en el sistema político está subordinado a una centralización autoritaria del juego institucional.

Estos dos extremos no dan cuenta de otros problemas que derivan de la doble dimensión en que puede ser analizado el neocorporativismo: como mecanismo de representación de intereses y como instrumento de formación de políticas. Como señala Schmitter, un rol puede ser cumplido sin que automáticamente se dé al otro. Es decir, que son perfectamente factibles situaciones en las que aparezcan múltiples canales organizativos para las presiones sociales sin que ello implique necesariamente que el estado legitime una política concertada de sus decisiones. Neocorporativismo y concertación no se implican lógicamente.

En esta línea, el corporativismo puede ser inclusivo o excluyente (aún cuando en los dos casos sea estatalista, por ejemplo), según el número y la calidad de los actores que incorpora al sistema político. En América Latina, el pasaje que se da de los regímenes populistas o demoliberales —más allá de que los primeros sean más estatistas que los segundos— a los modernos autoritarismos de los años setenta, implica un deslizamiento de la inclusión a la exclusión de actores políticos: notablemente aquéllos que agregaban demandas de los sectores populares.

Lo que parece quedar claro de todas maneras es que una descripción sociológica del estado moderno, cualquiera sea su característica —autoritario o democrático, inclusivo o excluyente— supone un grado de corporativización, sea en el nivel de organización de las demandas o en la de la elaboración de las decisiones. No hay hoy regímenes «corporativos» abstractamente diferenciados de otros «no corporativos», aunque es obvio que un análisis de cada sistema político deba determinar, a partir de la peculiar acumulación cultural de cada comunidad, cuáles son las tendencias dominantes y los rasgos específicos que por cierto no son homogéneos de sociedad a sociedad. Buena parte de toda la discusión presente sobre la crisis de gobernabilidad, se vincula precisamente con las características particulares que asume en cada sociedad la interacción entre organizaciones de intereses, partidos políticos, instituciones representativas y burocracia administrativa, en el interior del sistema político.

Neocorporativismo y Gobernabilidad

El modelo de «gobernabilidad» que surge en la segunda postguerra en el capitalismo central tras la derrota del nazismo, se asienta sobre la predicción de una asociación transparente entre desarrollo económico y democracia. En esta profecía el modelo «triangular» de organización del sistema político apareció como paradigmático de lo que debía entenderse como Estado Social de Derecho. Es decir, de un estado que manteniendo los esquemas liberales de la *libertad negativa* pudiera avanzar, a través de la incorporación de los derechos sociales, a la realización de la *libertad positiva,* dentro de los marcos de un neocapitalismo compatible con la expansión del *welfare*.

La forma política de resolver ese modelo de desarrollo y de hegemonía implica la legitimación de una ampliación regulada del sistema político. Ese es el modelo «triangular» neocorporativo: la interacción entre el gobierno administrativo, el capital y el sindicalismo, cumpliendo una función de selección y reducción de las demandas a los efectos de controlar el ciclo económico. El supuesto de base es que, garantizado de ese modo el desarrollo de las fuerzas productivas, la sociedad toda accedería gradualmente, por vía democrática, a crecientes niveles de bienestar. Concertación social sobre base corporativa y eficiencia y planeación administrativa por parte del estado (en donde obviamente el papel del parlamento decrece) serían los sostenes de ese sitema político.

Por cierto que ese modelo teórico que exalta la concertación como base de la gobernabilidad no es el único puesto en práctica: caracteriza especialmente al área nórdica del compromiso político socialdemócrata. Otras situaciones en donde la presencia de demandas y organizaciones neocorporativas coexisten con sistemas políticos democráticos sin que las decisiones políticas sean producto de una concertación regulada, han sido y son habituales. El neocorporativismo es allí conflictivo: el sistema político, en lugar de emplazarse sobre la capacidad planificadora del estado (a partir del filtro de demandas que han efectuado los actores sociales «legítimos»), se constituye sobre una exaltación de la capacidad de presión de esos actores en una situación de reequilibración permanente. El caso italiano aparece como un ejemplo claro de esa situación de pluralismo fragmentado, así como Alemania Federal es la muestra más nítida de un neocorporativismo institucionalizado.

Pero de todas maneras ambos extremos, tanto el bien ajustado modelo «triangular», cuanto el otro, conflictivo y descentrado, pueden ser agrupados dentro del tipo de corporativismo societal que caracteriza en líneas generales al sistema político sobre el que

se monta el Estado Social de la posguerra, es decir, la forma más avanzada de compromiso entre capitalismo y democracia.

El supuesto de ese compromiso es la superación de la vieja imagen del Estado Liberal de Derecho montado sobre la idea de la separación entre orden social y orden político. Nadie duda hoy —salvo, quizá, el neoliberalismo más cerril— que estado y sociedad no son ya dimensiones autónomas sino dos sistemas interpenetrados por una cantidad creciente de relaciones mutuas, de *inputs* y *outputs,* de demandas, apoyos, decisiones y regulaciones cuyo producto es una transformación de la estructura y de la función de ambos y una pérdida de nitidez de las fronteras que separan lo público de lo privado.

Asociado a una hipótesis de crecimiento económico permanente, el nuevo Estado Social, sostenido sobre la corporativización de la representación de los intereses, la especialización tecnoburocrática y el crecimiento de la intervención administrativa (como agente directo de la valorización económica y como poder balanceador) encaró una forma de intercambio político regulado entre los actores sociales, capaz de construir un consenso democrático y controlar el ciclo económico basado en el mercado.

Este esquema «normal» es el que hoy está en crisis, entre otras cosas porque están en crisis los supuestos de racionalidad sobre los que se fundaba. En primer lugar, la idea de que el desarrollo económico, al permitir la satisfacción de las demandas sociales iba a generar la posibilidad de un desarrollo político armonioso, a partir de la capacidad de concertación y planificación radicada en el Estado. La visión paga su precio al optimismo economicista heredado del siglo XIX, según el cual el desarrollo es equivalente al pasaje de lo complejo a lo simple; la conquista de la hegemoneidad a través del progreso tecnológico aplicado a la producción y no, como es en realidad, la emergencia de procesos de diferenciación creciente que se expresan en una heterogeneidad y diversidad acumulativa de las demandas.

Cierto es que la crisis económica «larga» iniciada en la década del 70 comenzará a cuestionar las mismas bases sobre las que ese sistema de «political bargaining» se había asentado: la cantidad de bienes materiales potencialmente intercambiables se reduce, con lo cual uno de los soportes del modelo «triangular», la capacidad de los sindicatos para reducir las presiones sociales, se deteriora.

Pero a la vez, trabajando sobre ese primer déficit, aparece otra dimensión ya no meramente disfuncional sino *productiva* de la crisis, en la que ésta aparece como momento de innovación cultural en el que explotan «nuevas ciudadanías» que no aluden meramente a una lógica de grupos de interés sino de «status», en cuya dinámica se conforman identidades externas a la normalidad del sistema político.

Esta productividad de la crisis no abarca sólo al capitalismo sino también a sus alternativas de socialismo estatalista, que tienden a repetir matrices de funcionamiento social basadas en el tipo de división del trabajo que respalda al industrialismo y a sus valores de modernización y desarrollo.

Los nuevos sujetos sociales buscan ampliar los marcos que definen la crisis, colocándola como crisis de un modelo civilizatorio y no sólo de un modo de producción. No es la ausencia de desarrollo sino su estilo —productivista, depredatorio— lo que se ve crecientemente cuestionado. De estos impulsos surgirán, en los sistemas políticos occidentales y en los puntos de fuga del «socialismo real», como Polonia, nuevos nudos culturales de conflicto conducentes al replanteo de la discusión democrática. En Occidente sus rasgos más característicos configuran lo que un analista tan lúcido como Daniel Bell ha calificado como «contradicciones culturales del capitalismo», señaladas tanto desde la izquierda como desde la derecha. La crítica, en rigor, arrastra en su avance a todo el modelo histórico de regulación de las relaciones entre estado y sociedad que culmina en el Estado Social pero que viene de atrás: el modelo de articulación entre orden estatal e innovación social según el cual la sociedad es un organismo dirigido desde un centro que, a través de formas jurídico-políticas, expresa a un sistema de valores como principio único de organización. En términos de Touraine, el cuestionamiento presente tiende, por el contrario, a caracterizar las situaciones sociales como *acontecimientos* que se redefinen constantemente y que no están dotados de ninguna racionalidad preconstituida, lo que coloca el problema de la construcción de un orden social como resultado de nuevas formas de conflicto, negociación e intercambio. En cualquier caso, lo que predomina es la percepción del agotamiento del modelo negociado de consenso y control del ciclo económico expresado en el funcionamiento del Estado Social.

La Crisis del Estado Social

Esta crisis del Estado Social estalla —es sabido y no me detendré demasiado en la cuestión— a finales de los años sesenta en el mundo desarrollado y es coincidente con la crisis del «distribucionismo» y del «desarrollismo» vigentes en diversos países de América Latina. Va a coincidir con perturbaciones económicas centradas en la eliminación de ciertos supuestos que garantizaban la posibilidad de un desarrollo «barato» para los países centrales, pero se ve reforzada por la movilización de fuerzas contestatarias a un modelo cultural que se considera exhausto, cuyo eje se ubica en el período socialmente caliente que va desde 1968 hasta

principios de la década. Este descontento recae directamente sobre el sistema político, sometido a presiones desde adentro y desde afuera, porque además comienza a afrontar por esos años las consecuencias de un proceso de transnacionalización de las relaciones económicas que coloca a algunas grandes empresas como un poder que lo desborda.

Por izquierdas y derechas la crisis es definida como crisis de gobernabilidad. El estado, dirá James O'Connor desde el marxismo, no puede ya cumplir con su doble función de acumulación y legitimación. Habermas, con otros argumentos, enfatizará una parecida descripción de la crisis: en la línea de Lockwood, ella será no sólo sistemática sino de legitimidad.

Para el pensamiento neoconservador el problema radicará en un fenómeno de inflación y envilecimiento del poder del estado que lo llevaría a una verdadera «implosión decisional», derivada de una sobrecarga de expectativas bajo las condiciones de un pluralismo asociativo que politiza exageradamente todos los «issues» sociales y plantea, por tanto, una diferencia neta entre reivindicaciones y capacidad de control y dirección estatal de las mismas. En otras palabras: es el compromiso entre democracia y capitalismo tal cual había sido constituido el que entra en cuestión.

La izquierda, desde el propio Marx, había siempre considerado a ese compromiso como precario. La novedad de los años setenta es que el pensamiento liberal haría otro tanto: la democracia que se gesta alrededor del Estado social produce ingobernabilidad. Para Luhmann, en rigor, el Estado social no podía siquiera ser teorizado: en la medida en que la función propia del estado, a través de una selección de sentidos, es reducir la complejidad que emerge del ambiente, el Estado social, que cambia esas funciones de control por otras de promoción, pone en cuestión a la legalidad en aras de la legitimidad y genera frustración y crisis. Un sistema político que renuncia a reducir la complejidad está condenado a poner en cuestión a las mismas conquistas del Estado de Derecho.

Con otras palabras, ése es el diagnóstico famoso que en 1975 propondrá la *Trilateral Comission* al referirse a la crisis de la democracia. Es allí (sobre todo en la intervención de Huntington) donde el tema adquiere más claridad: como si fuera una confirmación por la negativa de la veracidad del aserto tradicionalmente esgrimido por los socialismos acerca de la incompatibilidad estructural entre capitalismo y democracia. La gobernabilidad de los modernos sistemas políticos se hallaría cuestionada por el exceso democrático; la única solución es «balancear» su existencia admitiendo que hay áreas de relaciones sociales en donde no debe ser aplicada y grupos que deben ser inducidos a una mayor apatía. La estrategia de la contención indicaría que un valor que es normalmente bueno no necesariamente mejora cuando se lo maximiza.

Toda la terapia neoconservadora se deriva rectamente de ese diagnóstico que sepulta el optimismo de los años cincuenta sobre el «fin de las ideologías» y el progreso indefinido del compromiso entre desarrollo económico y democracia. Si, contra las expectativas, esa línea no genera mayor armonía sino mayor conflicto y deterioro en las relaciones entre sociedad y estado, lo que se impone, frente a la «inflación de poder» es poner en práctica estrategias «deflacionarias» que alivien la sobrecarga política.

En este cuadro el pensamiento neoconservador rehabilita los viejos temas del liberalismo en su dimensión predemocrática que privilegia a la libertad negativa, garantista, frente a la libertad positiva, transformadora. El ideal de gobierno político pasa a ser el del *minimal state,* defensor de las libertades que surgirían, naturalmente, de las relaciones de mercado y ya no más el estado benefactor e intervencionista. Así, el mercado pasa a ocupar el centro indisputado de la asignación de valores en la sociedad, núcleo de un sistema ideológico que privilegia al individuo sobre el grupo y su organización.

Por cierto que el planteo ha resultado, en el mejor de los casos, ilusorio y termina en su contrario deseado: en un fortalecimiento del Estado, sólo que aplicado a otros fines. Las dictaduras del cono sur latinoamericano, que han justificado su emergencia en el exceso de democracia que paralizaba el funcionamiento del sistema político, quedan como prueba trágica de los círculos de horror a los que puede llevar ese discurso sobre la crisis.

Es que el sistema de representación asociado con las sociedades complejas, fuertemente diferenciadas, altamente organizadas e interdependientes no es producto arbitrario de la voluntad del legislador sino el resultado lógico de la estructura corporativa del poder moderno. Dar vuelta a esta dinámica significa proceder a un gran reajuste histórico, a un redimensionamiento de los actores y a la exclusión de buena parte de ellos de los mecanismos del «political bargaining». Todo lo cual, es obvio, no puede hacerse sin un crecimiento de los poderes autoritarios del estado tendiente a restringir el pluralismo de los intereses y de las organizaciones que han politizado su situación en el mercado, favoreciendo, en cambio, a los grupos económicos estratégicos dentro del modelo de acumulación elegido y a las fuerzas tecnocráticas encargadas de diseñarlo.

Así, el discurso neoconservador fraseado por los temas del liberalismo tradicional encalla en un estatismo autoritario que en algunos países de Europa y en los Estados Unidos obtiene su consagración por triunfos electorales y en otros —de desarrollo intermedio entre el centro capitalista y las zonas más atrasadas del Tercer Mundo— sólo es posible a través de la intervención militar y la dictadura abierta. El sur de América Latina aparece como el

caso límite en el cual, con el objetivo de desmantelar la ingobernabilidad generada por el Estado de Compromiso —la versión local del Estado Social— se debe recurrir a la totalidad de la fuerza concentrada en el estado; esto es, «reducir la complejidad» por medio de la coacción más brutal y el abandono del más mínimo garantismo propio del Estado Liberal de Derecho. Paradojalmente, un homenaje a Leviathan en nombre de la libertad.

Por cierto que no sería correcto minimizar los problemas reales que subyacen a ese diagnóstico sobre la ingobernabilidad de las democracias. Tampoco el suponer, ligeramente, que respuestas simples del tipo «los problemas de la democracia se curan con más democracia» alcanzan, pese a sus buenas intenciones, para salir de la crisis. En las sociedades complejas, cruzadas por densas redes institucionales, la solución mesiánica de una «revolución socialista» que haría automáticamente compatible la planificación democrática de la economía con la planificación democrática de la política, no parece ni viable ni deseable: es altamente probable que esa vía, de ser posible, culmine no en la democracia sino en el totalitarismo; en la concentración en el estado de todos los poderes de la sociedad.

La Democracia Participativa

Sin embargo, y pese a su inevitable generalidad, el intento por superar la crisis de gobernabilidad (manteniendo los valores de las libertades civiles y políticas y preservando la eficiencia funcional del sistema) mediante vías de tránsito hacia una moderna democracia participativa no ha perdido su vigencia sin pensar que esa expresión suponga una fórmula mágica. No se trataría tanto de *cantidad* de democracia sino de *calidad* de la misma. En ese sentido importa la advertencia de MacPherson acerca de que el problema central no es hoy el de cómo funcionaría una democracia participativa sino el de cómo podríamos avanzar hacia ella.

La expresión de MacPherson es valiosa porque se inscribe en una concepción procesual y no finalista de la política, en la que ésta no obedece a leyes de la historia ni está protagonizada por sujetos cuya constitución como tales es anterior a las relaciones en las que se comprometen.

Por otro lado, la discusión sobre la ampliación participativa de la democracia ha superado ya el estilo rousseauniano con que se daba en las primeras décadas del siglo, cuando excluyentemente se colocaba al principio de la democracia directa como base para esa superación, rechazando la presencia de un sistema competitivo de partidos y, en el límite, de toda forma de delegación política de la representación.

El optimismo político revolucionario, que veía en la construc-

ción de una sociedad de productos libres la posibilidad de una alternativa democrática al capitalismo como forma de un reino transparente de relaciones sociales directas, no ha resistido la prueba de la historia desde el «sovietismo» de la primera posguerra hasta nuestros días. Por cierto que ello no significa que, como estímulo utópico para poder pensar los complejos procesos de innovación social, haya dejado de ser válida la famosa pregunta de Gramsci: «¿Se quiere que haya siempre gobernantes y gobernados o bien se quieren crear las condiciones para que desaparezca la necesidad de la existencia de esa división?»

Descartada la hipótesis de la democracia directa en estado puro y conociendo las falencias demostradas por el sistema representativo parlamentario, quedaría abierto, y así ha sido planteado muchas veces, el camino más realista de una «democracia mixta» en la que ambas formas de constitución de la autoridad puedan coexistir. El interrogante, aceptada esa meta, es: ¿Cómo podría equilibrarse ese orden compuesto; cómo transformar ese modelo en un sistema de instituciones?

No es mi proposito ensayar, a la manera iluminista, un proyecto de ingeniería constitucional que pudiera resolver ese dilema. La tarea, por cierto, no sería inutil y debería contar, especialmente, para resolver los interrogantes que abre en grandes sociedades la posibilidad de implementación de las formas directas de la democracia, con el apoyo que el progreso de la informática está en condiciones de brindar a una renovación de la tecnología política.

Prefiero, sin embargo, colocar la discusión en un plano más abstracto, para aludir a los problemas de compatibilidad que puede plantear la meta de una democracia participativa en relación ya no sólo con el capitalismo o con el socialismo como enfoques opuestos de un modo de propiedad, sino con la sociedad tecnocrática, productivista, consumista y políticamente centralizada que está en la base de ambos sistemas.

En esas condiciones, comunes a todas las sociedades articuladas alrededor del industrialismo, ¿cómo sería posible ponderar los valores de libertad, igualdad y autogobierno que sostienen toda propuesta de democracia participativa? Ese es el gran desafío para un mundo cada vez más complejo socialmente, sofisticado tecnológicamente y colocado ante un futuro inmediato que puede resolverse en una nueva civilización o en un holocausto. Un mundo en el cual, a los problemas clásicos de la lucha social por intereses y de las rivalidades entre estados y regiones se le suma la presencia de redes densas de transnacionalización económica, política e informativa sostenidas sobre el gigantismo totalitario de enormes empresas.

Desde Weber en adelante se ha dado por sabido que los procesos

de creciente socialización, iniciados a partir de la irrupción de las grandes masas como sujeto activo de la política, están necesariamente acompañados por una también creciente burocratización. Pero realmente ¿se trata de una asociación lineal, inevitable? Es evidente que el progreso de la técnica, de la llamada racionalidad formal, ha cambiado las bases sobre las que se constituía el poder de unos hombres sobre otros: el monopolio del saber, de la información, pesa hoy más que el de la propiedad. Se sabe, además —homenaje a la profecía weberiana también— que la estatización de la propiedad de ninguna manera suprime la alienación del hombre, aunque pueda aliviar situaciones extremas de desigualdad económica.

Pero se trata de una avenida de dos carriles: el incremento de la socialización envuelve, no solamente el afianzamiento de la «jaula de hierro», sino también los intentos, generalmente desarticulados, de «rebotar» los controles llegados desde arriba y transformarlos en impulsos ascendentes. Cierto es que esa reacción ha asumido, en buena parte, las formas de un particularismo cerrado por parte de grupos que se encapsulan en la reivindicación absoluta de sus diferencias. O las de una anomia que no se resuelve en apatía sino en violencia.

Pero la explosión de nuevas ciudadanías también ha dado lugar, más allá de corporativismos, violencia o apatía, a formas inéditas de autogobierno en las que se demanda por la calidad de la vida (que incluye tanto el respeto por la naturaleza como por la diversidad de los hombres) y por la participación descentralizada y comunitaria en las decisiones. Es, principalmente, esta nueva subjetividad la que, al chocar con canales rígidos y angostos que no la contienen, define en sus rasgos más nítidos la ingobernabilidad presente.

Ya se ha hablado de las limitaciones ideológicas de la respuesta conservadora, emblematizada por Huntington en su contribución al análisis realizado sobre el tema por la *Trilateral:* «lo que erróneamente se imputa a la economía capitalista es, en realidad, el resultado del proceso político democrático». Por lo cual, la única respuesta para la ingobernabilidad resulta ser el autoritarismo.

Pero ¿qué se podría plantear acerca de los otros discursos, alternativos, producidos sobre el tema en las sociedades complejas, en aquellas en las que la hipótesis de la revolución como palingénesis no parece plausible?

Podría hablarse de dos respuestas: una que llamaré tradicional de izquierda y otra que llamaré socialdemócrata. Simplificaré groseramente sus diferencias para detenerme en sus semejanzas, en el fondo más significativas que aquellas: su institucionalismo y su estatismo. Ambos rasgos están basados en un optimismo racionalizador, en una presunción sobre la elasticidad del gobierno político

para contener las demandas y poner en marcha mecanismos de planeación a los que se adjudica una función taumatúrgica. En rigor, y cualquiera sea la forma específica que adopte, la estrategia supone activar la socialización de la política estatal ya en curso durante el Estado Social, sobre la base de lo que algunos autores (Donolo y Fichera) han calificado como una suerte de hipertrofia de «lo decidible» que comparten con los neoconservadores, aunque obviamente sus metas difieran: en estos últimos se trata de reducir a la sociedad para eliminar la «sobrecarga» sobre el estado; en aquellos, ampliar la capacidad del estado para absorber las demandas, sin advertir que ningún gobierno puede llegar a ser lo suficientemente complejo como para responder a la complejidad de la sociedad y que, si llega a serlo, se paraliza.

En este sentido, la prolongación del «modelo triangular» socialdemócrata que ya se describió, montado sobre concertaciones sociales y pactos políticos que resumen un compromiso neocorporativo sobre las metas de la sociedad debe ser, de manera realista, finalmente excluyente, porque deberá montarse sobre criterios limitacionistas con respecto a las demandas de los grupos subalternos: sólo entran en el compromiso las organizaciones que pueden controlar, filtrar los reclamos.

Así concebido, el criterio racionalizador que optimiza la planeación y hace crecer aún más el estatismo, es una inversión simétrica del modelo neoconservador. En un diagnóstico en el que aparecen como variables el mercado, el estado y la participación democrática, unos valorizan al mercado y otras al estado, a través de un esquema simplificado en el que la multifactorialidad de la crisis se resolvería a través del privilegiamiento unilateral de una variable.

La dificultad es que la relación entre democracia y gobernabilidad, entre participación y orden, en las condiciones de fragmentación de la subjetividad que caracteriza al mundo moderno, ya no puede ser pensada desde un principio de homogeneidad encarnado en sujetos preconstituídos o que son constituidos a través de un saber preexistente. El dilema de la democracia en las condiciones actuales no consiste en *organizar* una unidad a partir de un principio de racionalidad prefigurado, sino en *ordenar* muchas diferencias: en el límite ella se plantea no como la construcción política de una mayoría sino como la ordenación de muchas minorías. Frente a esta diversidad, la decisión «óptima» no existe como un dato del saber técnico, en la medida en que no existe un Sujeto racional capaz de tomar las decisiones, sino una pluralidad de sujetos que actuan conflictivamente y que articulan, con la racionalidad a priori del sistema, una racionalidad a posteriori como adaptamiento recíproco (Crozier, Friedberg).

En estas condiciones de fragmentación de la subjetividad y

multiplicación de los sujetos «decisores», la democracia se presenta como el resultado de un «pluralismo conflictivo» que debe contrastarse permanentemente con un «pluralismo corporativo», marcando la tensión productiva entre movimientos sociales y orden político.

Por cierto que esta concepción de las bases de una democracia participativa que se monta sobre la conflictualidad de los actos sociales, supone dos principios: 1) que el sistema democrático reposa sobre una autolimitación de los actores; 2) que esa autolimitación, que transfiere los enfrentamientos a un escenario simbólico en el que operan reglas para el diálogo, implica que la resolución de los conflictos no pasa por el discurso de la guerra, sino por el de la política.

Estas restricciones que la construcción democrática se plantea a sí misma, marcan un tema clave: cómo equilibrar conflicto y consenso a través de un orden que se va constituyendo por vía de pactos que se redefinen constantemente.

Condiciones del Pacto Democrático

Frente al excluyente compromiso neocorporativo (o cualquier otra variante racionalizadora que coloca en primer plano el rol dirigista del estado), una respuesta que, *contrario sensu,* exalte la pura espontaneidad de la dinámica social, se agota en su manifiesta incapacidad para recomponer una forma general. Una característica de los movimientos sociales es la de su particularismo reinvidicativo lo que los condena a la imposibilidad de colocarse el problema de un orden colectivo vinculante.

De ahí que esta tensión entre espontaneidad caótica y orden excluyente sólo pueda ser zanjada por un *pacto democrático:* un compromiso sobre el marco institucional dentro del que deberá desplegarse la acción social conflictiva, sin disolver las diferencias mediante el recurso a un principio articulador simple (la nación, la clase, el mercado) pero garantizando, a la vez, un orden basado en procedimientos reconocidos como soportes válidos de las decisiones.

Es esta noción de pacto lo que define, a mi juicio, las condiciones de posibilidad de la construcción democrática en el mundo moderno, vista ella también como continente para un proceso de innovación. No es extraño que la crisis de «ingobernabilidad» planteada en el Estado Social y la recaída en el autoritarismo neoconservador, salvaje o moderado, hayan generado un «revival» contractualista en la teoría política, una elaboración filosófica alrededor de la metáfora ética del pacto social ya no como hipótesis descriptiva del funcionamiento del estado contemporáneo sino como teoría prescriptiva.

El neocontractualismo actual surge de una matriz liberal: extrema en el caso de algunos autores como Nozick o Buchanan y más preocupada por la constitución de una teoría de la justicia en John Rawls. Pero sus temas han comenzado a penetrar también el mundo cultural del neo marxismo: en Habermas y su teoría de la acción comunicativa pueden encontrarse, por ejemplo, y pese a notables diferencias, algunos rasgos de preocupación común con los postulados de Rawls. Más cerca nuestro, la discusión sobre salidas políticas democráticas para situaciones autoritarias abierta por algunos autores chilenos como Norbert Lechner y Angel Flisfisch, se inscribe en un marco similar.

Por cierto que estamos en presencia de un debate recientemente desplegado y sobre el cual no entraré, entre otras cosas porque las diferencias entre los distintos autores obligarían a un examen que excedería el tema de esta presentación.

Quisiera, sin embargo, marcar brevemente algunas características generales de esa propuesta. En primer lugar, enfatizar la diferencia ya señalada entre lo que significa una descripción de la realidad sociológica de los estados, montados sobre el «political bargaining», el «scambio político» o el «mercado político» y las reflexiones sobre el pacto democrático. La primera coloca su acento sobre los mecanismos de funcionamiento de la política como negociación; la segunda, en cambio, ubica en primer plano a las dimensiones valorativas sobre las que el contrato democrático debe fundarse. Es cierto que la discusión sobre el intercambio político (centrada habitualmente alrededor de los temas del neocorporativismo) pueden incluir también a sus bases éticas, pero ello no es necesario: sus dimensiones aparecen ligadas más a un plano instrumental de planteo de representación de intereses.

El supuesto fuerte del neocontractualismo es el de pensar el modelo de una sociedad en la que no exista exclusión mutua entre cooperación y conflicto. Esto es, un esquema de sociedad en el que interactuan individuos y grupos dotados de fines, deseos e intereses divergentes y en conflicto, pero que, sin embargo, elegirían voluntariamente ingresar a un esquema de autoridad. Como señala Salvatore Veca, «una sociedad justa es aquella en la que individuos y grupos, dotados de intereses, necesidades, concepciones del bien, planes de vida diferentes, aceptan voluntariamente cooperar en cuanto el esquema de las instituciones les consiente la construcción (el reconocimiento) de identidades estables en el tiempo».

Parece evidente que la «sociedad justa» debe coincidir con la sociedad democrática, en la medida en que se basa en el reconocimiento del Otro, de la pluralidad (cooperación/conflicto) que caracteriza a la sociedad moderna. En esta línea, la democracia resultaría un valor en sí; la persona, un valor en sí.

La democracia aparece entonces como una construcción perma-

nente, sostenida en la reciprocidad. En ese sentido, cualquiera sea el orden económico-social sobre la que esté montada, lo que supone es una capacidad de moderación del comportamiento frente al otro: en el límite, una teoría de la democracia, en las sociedades modernas, equivale a una teoría de la política: la práctica democrática se basa en la capacidad de reconocimiento del Otro y ese es el núcleo del discurso de la política como alternativo al discurso de guerra, colocado en el objetivo de aniquilamiento del Otro.

Claro que esta concepción del pacto democrático se adultera —esto es, pierde su sentido de construcción mutua de identidades— en los extremos del contractualismo liberal cuando, más allá del uso de una metáfora «dramática» que está detrás de una hipótesis teórica, se piensa históricamente a sujetos preconstituídos respecto al campo de las relaciones políticas; sujetos que «contratan» la constitución de un estado colocándose ellos antes y fuera de éste. Este individualismo ético no haría otra cosa que operar una negación de lo social, en el pleno reino teórico de las *robinsonadas* criticadas por Marx hace más de un siglo. Con lo que finalmente la democracia, como espacio de reconocimiento mutuo y de constitución de los sujetos, queda afuera: no sería otra cosa que una serie de reglas técnicas para la organización política, llevadas a cabo por individuos (o grupos considerados metodológicamente como individuos) cuya identidad estaría definida *ex ante* de su interacción. El resultado programático de esta orientación por parte de los neoliberales —claramente en Nozick, por ejemplo— es el *minimal state* (encargado de proteger derechos intrínsecos a los individuos), lo cual no resulta necesariamente negativo, como exaltación del garantismo, pero que, en la práctica se resuelve en un achicamiento forzoso del sistema político para eliminar cargas sobre el estado. Al menos esa ha sido la experiencia, moderada o brutal, del neoliberalismo en acción.

De todos modos me gustaría recalcar la utilidad de la metáfora del pacto, porque permite plantear la relación entre una pluralidad de sujetos en conflicto y la unidad requerida por un esquema de cooperación social que no disuelve las diferencias en un principio general abstracto, sino que las reconoce como constituyentes de un orden que intermedia las oposiciones a través de un consenso siempre inestable y sin límites rígidos. Repitiendo a Touraine: «No creemos más en la existencia de un principio central de orden que asegure las funciones vitales de la colectividad. Creemos más bien en la existencia de relaciones sociales de innovación cultural y en mecanismos políticos a través de los cuales la situación social se redefine constantemente, de modo que esta última nos aparece, ante todo, como un acontecimiento que no corresponde a ninguna racionalidad, que no es coherente y es inestable».

Caben ya dos conclusiones, referidas a la democratización del estado como proceso institucional y administrativo. *Primera:* la democratización del estado, en las condiciones de sociedades complejas que han superado un estado de deprivación absoluta para la mayoría de la población, supone el paso si no a un *minimal state* —al estilo del neoliberalismo teórico— sí a un estado menos imponente de lo imaginado. ¿Qué quiere decir esto? En el encuadre propuesto implica privilegiar la dimensión política del *pluralismo conflictivo* en lugar del rol dirigista atribuido al gobierno por el *pluralismo corporativo* que, como se ha visto, cumple inevitablemente con una función autoritaria de selección de las demandas.

El supuesto del «estado débil» frente a la «hipertrofia del decidible» propia de neoconservadores y planificadores, se hace cargo del déficit de información, integración y capacidad de decisión racional de las sociedades diferenciadas y altamente organizadas. Opta por mecanismos de «racionalidad limitada» y no por pautas ideales de decisión óptima. Por ello, la decisión aparece mucho más como el resultado de la interacción de múltiples actores organizados que, como el producto de una racionalidad *a priori.*

Esta hipótesis trata de colocar la discusión sobre la crisis del Estado Social fuera de la habitual alternativa de hierro entre privatización y estatización: como señala Rosanvallon, fuera tanto de un «escenario socialista» cuanto de un «escenario liberal». Y a favor, agrego, de una redefinición de las relaciones entre estado y sociedad que no privilegie a un solo factor, sea el estado o el mercado, como la síntesis de las relaciones sociales, como el principio capaz de producir la unidad de la sociedad. En rigor, es esa misma idea de «unidad» la que debe ser cuestionada.

Un reforzamiento constante y realista de las capacidades de autogobieno social por la vía de la desburocratización y la descentralización (que, además, en ciertas áreas del consumo social como investigación, vivienda, salud, educación, cultura, tiempo libre, etc., resultan claramente más eficientes) permitiría reducir la demanda sobre el estado sin caer en el neoliberalismo conservador, potenciando otras formas institucionales de solidaridad colectiva de modo que lo político no se agote en lo estatal.

Por cierto, que este movimiento radical de politización de lo social no supondría, en la visión aquí propuesta, un programa utópico acerca del fin de la política, de la extinción del estado. Más bien el supuesto de base es el contrario: como la dominación política no desaparecerá, entre otras cosas porque los fenómenos del poder son irreductibles a la explotación económica, la construcción de estos espacios democráticos comunitarios adquiere su verdadero valor no sólo como promoción de las potencialidades humanas sino como instrumento de control de los derechos y las libertades, que debe acompañar a las formas parlamentarias de

representación territorial basadas en un sistema político competitivo, cuyo eje debe ser la pluralidad de partidos.

En esas condiciones, la democracia aparece no como un estadio hacia el advenimiento del reino de la transparencia sino como una práctica permanente, difícil, como un objetivo jamás conseguido, como la forma de constitución siempre precaria, siempre flexible, de una sociedad que asume sus divisiones y conflictos, que los considera como productivos, y que rechaza la idea de una unificación global del organismo social en nombre de un principio simple: el individuo, la nación o la clase. Por eso, también, la democracia como objetivo es independiente del ordenamiento económico-social que la contiene; no se deriva de él, aunque es obvio que pueda postularse una mayor simpatía entre la participación democrática y formas más igualitarias de producción y distribución del excedente.

La otra conclusión, vinculada directamente con la anterior, tiene que ver con la conceptualización de los procesos de cambio social. Resulta claro que, en esta perspectiva, la transformación y la innovación aparecen desligadas de la idea clásica de revolución, lo que no significa descartar a priori la presencia de momentos de coacción en el planteamiento de los conflictos por valores e intereses, pero sí la exclusión de los temas milenaristas que ven en el desencadenamiento de un acto la posibilidad de una palengénesis que produzca la unidad final de la sociedad.

No me detendré ahora sobre este punto: es demasiado complicado como para no merecer un tratamiento que excede los límites de este texto. En rigor, cuestiona una tradición muy fuerte, que muchos hemos compartido, y posee además connotaciones históricas y teóricas, sociológicas y éticas, muy complejas.

En la lógica del discurso construído hasta este punto, la innovación social, el cambio, la transformación se vincula no con la revolución sino con lo que algunos autores como José María Maravall, en su análisis de la experiencia española, han llamado «rupturas pactadas» y que Norbert Lechner ha retomado en clave de filosofía política. Las «rupturas pactadas» articulan estrategias de presión «desde abajo» y estrategias de reformas «desde arriba». Las primeras *producen,* generalmente, como respuesta a las segundas, sobre la base de una autolimitación que no permite el choque frontal, pero que fuerza a la negociación. Desde el interior de un sistema político que se constituye a partir de la diferenciación creciente y que se propone una *reforma de la democracia,* la ruptura pactada aparece como contrapartida de la revolución (no sólo como acto mágico sino como «acumulación de fuerzas» para el acto mágico), en la medida en que configura una estrategia intrainstitucional y no extrainstitucional; en la medida, también, en que no

se funda sobre agudas polarizaciones sociales, inevitablemente tentadas hacia la reducción de la política a la guerra.

El Problema en la Periferia

Quiero, por último y a partir del tema recién planteado de las posibilidades de transformación social, colocar la que podría ser la restricción más nítida para este examen de los problemas de la democratización del Estado tal cual los he expuesto. No ignoro que ella está absolutamente condicionada por la situación de algunas sociedades —las centrales y buena parte de las que podríamos llamar periféricas— caracterizadas por un grado de complejidad social y diferenciación administrativa que cierra el paso a una concepción simplista de los cambios, mientras deja afuera a otras, socialmente polarizadas, en las que los temas centrales son, precisamente, los de la revolución y la reducción de la política a guerra.

La distinción visualiza ciertas diferencias cruciales del mundo actual, en esta etapa en que la universalización de las relaciones entre estados marca aún más claramente las formas desiguales del desarrollo. Esto hace imposible la elaboración de respuestas unívocas.

Mientras algunas sociedades viven la decadencia del estado social, como momento culminante de la larga historia del estado centralizado, otras pugnan, en sentido contrario, por construir sus estados desde las ruinas de una aparato administrativo más cercano a las formas patrimonialistas de la dominación, tal cual las describió Weber, que a las del estado burgués, para resolver situaciones de pobreza extrema y de atraso económico.

Está claro que en estos casos no es la construcción de un escenario democrático lo que se plantea, sino revolucionario. El objetivo transformador no se orienta a ampliar el autogobierno social —aunque esa retórica sea abundantemente utilizada— sino a construír un estado centralizado, planificador, que se proponga medidas tendientes a que una élite político-militar controle el excedente y resuelva, con métodos más parecidos al despotismo ilustrado que a los de la democracia participativa, los problemas de la extrema miseria.

La práctica de las revoluciones sociales en el siglo XX se inscribe dentro de esa problemática: transformaciones rápidas del estado y de las estructuras de clase acompañadas por movilizaciones desde abajo, como las ha caracterizado Theda Skocpol. Pero ellas siguen siendo un fenómeno «raro» mucho más una excepción histórica que una regla o una tendencia. El eje que las precipita es la debilidad patrimonialista del estado, incapaz de hacer frente a coyunturas internacionales o a movimientos internos de moderni-

zación. Sobre esa base grupos políticos, segregados por ese mismo proceso de modernización, pugnan por movilizar a grandes masas postergadas que viven en condiciones de explotación social aberrante. El camino puede ser diverso (insurrección urbana, guerra campesina, combinación entre ambas las más veces), pero es siempre extrainstitucional, pues la sociedad no se reconoce en sus instituciones. La metodología política se basa en las reglas de la guerra y fusiona rasgos de la cultura jacobina con la receta leninista, en una combinación que se ha mostrado eficaz en situaciones específicas como método de conquista del poder y puesta en marcha de un proceso de transformaciones sociales.

Pero no resulta fácil hablar, en esos casos, de una «democratización del estado». Más bien lo que hay es la *fundación* de un estado, centralizado, planificador, sobre lo que antes era una trama patrimonial de dominación. Y también, de alguna manera, podría hablarse de una democratización de la sociedad, aunque la distancia entre las masas y la burocracia que ocupa el aparato de los nuevos estados suela ser notable. MacPherson señala, en el resumen que efectúa de estas situaciones, que ellas se orientan a proporcionarle conciencia nacional a pueblos hasta entonces prepolíticos y prenacionales.

De todos modos, esos procesos (que abarcan a los estados y a los movimientos armados de «democracia nacional» y «socialismo nacional» del Tercer Mundo) no agotan a toda la «periferia» del sistema mundial. Pienso en la mayor porción de América Latina, por ejemplo, en donde ni las características del estado ni las de la sociedad permiten pensar como viables a esos modelos de transformación, más allá de que ellos no derivan linealmente de las condiciones históricas sino que se alimentan también de opciones generadas por culturas políticas.

Raúl Prebisch ha descripto en sus últimos trabajos los dilemas planteados a la gobernabilidad de las democracias en las sociedades más modernas de América Latina, como un resultado de la contradicción entre la forma del desarrollo económico y la forma del proceso político. Mientras el primero tiende a la concentración privilegiada del consumo, el segundo busca la difusión de los frutos del progreso y, en la medida en que los actores que participan del sistema político democrático poseen una cuota de poder considerable, el desenlace no puede ser otro que una secuencia perversa de conflicto-crisis-inflación social-derrumbe de los regímenes democráticos.

El cuadro pesimista no abre necesariamente las vías para una respuesta neoconservadora, porque el supuesto no sería el de «descargar» al estado de las demandas que genera la presión democrática (aunque sus formas «populistas» de gestión política y económica no sean ajenas a la crisis) por el camino del autorita-

rismo, sino el de transformar al sistema económico y a sus bases políticas y sociales a fin de permitir un «uso social del excedente» regulado por el estado. De lo que se trata, en fin, no es de suprimir al mercado en favor del estado sino de tranformar la estructura social y las relaciones de poder en las que aquel se fundamenta, tratando de resolver simultáneamente los problemas de la acumulación y de la distribución.

Parece evidente que, en el marco de las opciones presentadas, este camino hacia la transformación de un modelo de desarrollo incompatible con la democracia, es el de la «ruptura pactada». Su esquema institucional debería combinar lo que se calificó como «pluralismo conflictivo» con un «pluralismo corporativo», esto es, operar una mezcla realista entre un mecanismo no predeterminado y legitimado por el estado de organización de los intereses y presiones sociales que busca expresarse a través de formas de autogobierno y otro, a través del cual se toman las decisiones y se instrumentan las políticas. Nuevamente, la necesaria tensión democrática entre movimiento y orden.

El fracaso histórico de estas sociedades, periféricas pero modernas, es de no haber podido resolver la articulación entre industrialización y ampliación de la democracia. A diferencia de lo sucedido en la mayoría de las sociedades «centrales», el estado liberal programado por la ingeniería constitucional del siglo XIX no fue capaz de democratizarse.

Si bien puede hablarse de un proceso largo de modernización estatal —que superó las formas patrimonialistas de la dominación— éste no alcanzó para absorber y compensar las demandas planteadas por la incorporación de las masas al mundo del consumo y de la política. Esa dinámica histórica protagonizada por intentos de inserción e impulsos de rechazo intentó ser reconciliada por el «populismo» en lo político y por el «desarrollismo» en lo económico, sin éxito en la constitución de un sistema democrático estable. Hacia fines de los sesenta este ciclo desnudó sus crisis, descritas por el texto de Prebisch. El autoritarismo militar que lo sucedió encuentra hoy, a su vez, la verdad de su propia crisis y esas sociedades encaran ahora la perspectiva de refundar un proyecto democrático, que nadie imagina como una restauración de la situación anterior, pues ella habría de alimentar los mismos «impasses».

Libertad y transformación, dos temas divorciados en la experiencia histórica de estas sociedades latinoamericanas que se resisten a ser ubicadas en los estereotipos del «centro» o de la «periferia», pasan a ocupar el centro de las preocupaciones, en un movimiento conceptual que, más allá de los particularismos, acerca sus anhelos más a los de las sociedades del sur de Europa que a algunos modelos «tercermundistas».

¿Cómo solucionar esa tensión —que desveló a Marx y Tocqueville—; cómo resolver, en las sociedades complejas, la tensión entre el respeto por el *rule of law* que está en la base del estado de derecho, con el cambio hacia el autogobierno y la igualdad social?

Desdichadamente —y pese a su extensión— este texto no es capaz de proponer respuestas puntuales, más allá de una delimitación negativa con respecto a ciertas vías y propuestas que, o no comparte, o cree inviables.

La transición desde un sistema autoritario e injusto hacia una sociedad democrática y justa aparece finalmente como un problema cuya solución está en la voluntad de los actores. Cada sociedad es una producción artificial y no un orden natural. Como tal es irreductible a los determinismos que ilusioriamente se quieren deducir de las leyes de la historia.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

NEUMANN, FRANZ: *El estado democrático y el estado autoritario,* Buenos Aires, 1968.

GRAMSCI, ANTONIO: *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el estado moderno,* México, 1975.

LUHMANN, NIKLAS: *Teoría política nello Stato del Benessere,* Milano, 1983.

LUHMANN, NIKLAS: *Ilustración sociológica y otros ensayos,* Buenos Aires, 1973.

PIZZORNO, ALESSANDRO: «Interests and parties in pluralism» en Suzanne Berger (ed): *Organizing interests in Western Europe,* Cambridge, 1981.

MCPHERSON, C. P.: *La realidad democrática,* Barcelona, 1968.

MCPHERSON, C. P.: *La democracia liberal y su época,* Madrid, 1981.

MAIER, CHARLES: «Fictitious bond... of wealth and law: on the theory and practice of interest representation», en Suzanne Berger, *op. cit.*

MAIER, CHARLES: *Recasting bourgeois Europe,* New Jersey, 1975.

KIRCHEIMER, OTTO: «The transformation of the Western european party systems», en *Political parties and political development,* Joseph La Palombara y Myron Weiner (eds.), New Jersey, 1966.

NEBER, MAX: «Parlamento y gobierno en una Alemania reconstruida», en *Escritos Políticos,* México, 1982.

SCHMITTER, PHILIPPE: «Interest intermediation and regime gobernability in contemporary Western Europe and North America», en Suzanne Berger, *op. cit.*

PASQUINO, GIANFRANCO: «Inclusive/exclusive regimes: the corporatist model», en *Politica internazionale,* (english edition), II, 2, 1981-82.

OFFE, CLAUS: «Ingobernabilidad: el renacimiento de las teorías conservadoras», en *Revista Mexicana de Sociología,* vol. LXIII, E/1981.

BELL, DANIEL: *Las contradicciones culturales del capitalismo,* Madrid, 1977.

TOURAINE, ALAIN: «La intervención sociológica», en *Punto de vista,* núm. 19, Buenos Aires, 1983.

HABERMAS, JÜRGEN: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío,* Buenos Aires, 1972.

O'CONNOE, JAMES: *The fiscal crisis of the state,* New York, 1973.

CROZIER, M.; HUNTINGTON, S., y WATANAKI, J.: *The crisis of democracy,* New York, 1975.

DONOLO, C., y FICHERA, F.: *Lo stato debole,* Bari, 1981.

CROZIER, M., y FRIEDBERG, D.: *L'acteur et le system,* Paris, 1977.

NOZICK, R.: *Anarchy, state and utopia,* New York, 1974.

BUCHANAN, J.: *Los límites de la libertad,* México, 1983.

RAWLS, J.: *Teoría de la justicia,* México, 1979.

LECHNER, N.: *Revolución y ruptura pactada* (mimeo), Chile, 1983.

LECHNER, N.: *Sobre el consenso* (mimeo), Chile, 1983.

FLISHFISCH, ANGEL: «El fundamento racional de la acción y la libertad del otro», en Hoyos, Guillermo (ed): *El sujeto como objeto de las ciencias sociales,* Bogotá, 1982.

VECA, SALVATORE: *La societa giusta,* Milano, 1982.

ROSANVALLO, P.: *La crise de l'Etat providence,* Paris, 1981.

ROSANVALLON, P., y VIVERET, P.: *Pour une nouvelle culture politique,* París, 1977.

MARAVALL, JOSÉ MARÍA: *La política de la transición,* Madrid, 1981.

SCOKPOL, TH.: *States and social revolutions,* Cambridge, 1979.

PREBISCH, RAÚL: *Capitalismo periférico: crisis y transformación, México, 1981.*

Henry Pease García (*)

Movimientos Populares, Municipios y Estado

Los Movimientos Populares y los Municipios en la Democratización del Estado

Siempre que hablamos de democracia tenemos que preguntar «qué democracia» y «con qué alcances». En nuestro medio político el fetichismo de las formas crece e impacta incluso en quienes, de regreso de antiguas críticas a la democracia «formal», bien podrían resituar el debate, defender y participar del marco institucional sin agotarse en éste ni en las trampas de un debate bastante ideologizado que, al fin de cuentas, logra estrechar al máximo el alcance de la democracia.

Cuando pensamos en la democratización del Estado, más aún si evaluamos la historia reciente en el Perú, entendemos que la democracia tiene que significar algo más que un método para elegir gobernantes. Por lo menos habría que superar las caricaturas de democracia que conocimos, entendiendo, por ejemplo, que además de un método para elegir gobernantes la democracia tiene que ser una forma de gobernar y esa forma tiene que vincularse a las voluntades y expectativas reales de las mayorías. Esa forma de gobernar o es entendida como una práctica más o menos institucionalizada de participación o difícilmente responderá a las inquietudes populares y obviamente a la preocupación por un orden hegemónico democráticamente constituido [1].

En nuestro país, punto de partida de nuestra reflexión, son endebles las

(*) Primer Regidor (vicealcalde) de Lima. Profesor de la Universidad Católica e investigador en DESCO, centro que dirigió entre 1973 y 1982.

[1] Tanto desde autores que como MacPherson parten de la democracia liberal como desde diversos críticos de los socialismos históricos la temática de la participación cobra actualidad y vigencia hace varios años. En el Perú, en trabajos del CEDEP y en particular su revista *Socialismo y Participación,* tienen el mérito de insistir con constancia en el tema.

formas democráticas históricamente dadas. Nos encontramos a pocos años de la cancelación de lo que conocimos como «el Estado Oligárquico» por obra del «Estado Militar» imperante entre 1968 y 1980. Una breve referencia al cambio producido puede enmarcar el presente con algunos de sus rasgos más gruesos:

a) La larga crisis del Estado Oligárquico fue por una parte crisis en las alturas, con muy importante presencia e iniciativa de sectores medios modernizados. Se resolvió por acto militar, luego del fracaso de dos intentos reformistas significativos: el reformismo radical del aprismo en los 30 y el populismo reformista moderado de los 70. No fueron los sectores modernos de la clase dominante los que definieron en sus términos la transición antioligárquica, aunque pudieron retomar posiciones en la segunda fase del gobierno militar y en el primer gobierno del régimen que surge en 1980.

b) El Estado Oligárquico, forma de Estado en la que fueron decisivos los terratenientes, correspondía cada vez menos con esta sociedad más urbana y más capitalista que la del pasado. La solución militar desde el 68, asumiendo banderas reformistas de antigua data, implicó un docenio de transición con marchas y contramarchas bajo un tiempo de dictadura política en el cual cuajó y logró impulso un vigoroso movimiento popular que empujó a una apertura democrática a partir de 1978-80. El régimen político allí inaugurado recoge, en la amplitud de su espectro, lo que son las nuevas fuerzas presentes en la escena política.

Una nueva forma de Estado surge tras este largo proceso, modernizada la clase dominante (de la cual se excluyen los gamonales, los agroexportadores y la vieja burguesía financiera), redefinido el peso del Estado en la economía (superando el débil Estado liberal, abstencionista en lo económico) y abierto un cauce más amplio a la presencia política de los sectores medios y populares. La relación Estado-sociedad civil requiere ahora de consensos más articulados al ampliarse y fortalecerse en términos relativos el peso de ésta (notoriamente restringido en la era oligárquica, particularmente para los sectores medios y populares).

c) La modernización, las reformas y la reestructuración del Estado no significaron, sin embargo, que se superaran antiguos problemas como el acentuado centralismo o la variedad multiforme de nuestra estructura económica y sociocultural, apoyada en una geografía compleja y en una dificultad de integración nacional que viene desde los orígenes de la República. El avance del capitalismo no ha homogeneizado las relaciones sociales y el problema del Perú como «nación en formación», con una enorme heterogeneidad cultural, falsamente resuelta por un Estado centralista, sigue presente en la actualidad.

c) Tras la transición militar, sin que las Fuerzas Armadas salgan derrotadas o dejen de ejercer su decisiva influencia en el nuevo régimen, el poder en el Perú muestra el impacto decisivo del capitalismo transnacional de hoy. Si bien, fueron los industriales nativos los que enfrentaban a la vieja clase dominante oligárquica, no vencieron en sus términos en la década del 60, soportaron un tortuoso proceso que los incentivó y pretendió subordi-

narlos políticamente en tiempos del Gral. Velasco e insurgieron con fuerza política, pero sin proyecto propio, ni visión de largo aliento, en la segunda fase del Gral. Morales Bermúdez. Rápidamente desplazados en el actual gobierno por los sectores más vinculados al capital financiero internacional buscan por ahora la solución política en la vía electoral. El peso de las presiones transnacionales, incluyendo el nuevo dogmatismo de las recetas económicas neoliberales, ha invadido la escena en los últimos años.

Con estas notas que nos acercan al contexto nos preguntamos brevemente por lo que significan los movimientos sociales de la era posoligárquica, por una parte, y lo que significa la democracia en el nuevo régimen político abierto en 1980, para con estos elementos acercarnos a la hipótesis-propuesta que planteamos.

El Movimiento Popular en la Era Posoligárquica

En la transición militar van a cuajar y conjugarse antiguos movimientos sociales que en referencia a su mayor integración y avance cualitativo, solemos denominar «movimiento popular». No se entiende sin esta presencia en la escena política lo que logra ser la «transferencia» o apertura a un régimen constitucional que amplía el espectro político sin excluir a ninguna fuerza en 1980 [2].

Es que los movimientos sociales que enfrentaban en el campo y en la ciudad al viejo orden oligárquico maduran y adquieren otra dimensión cualitativa y cuantitativa en la década del 70. Aliados y opositores del gobierno militar, los sindicatos, las organizaciones campesinas, las organizaciones de pobladores, de maestros y otros empleados, los «Frentes de Defensa de los Intereses del Pueblo» (FEDIP) y otras organizaciones regionales, va constituyendo un tejido social dinámico y con amplia base popular en los que actúan los partidos políticos sin que logren articular el movimiento popular como fuerza social más amplia, menos centralizada y con importante dosis de espontaneidad en un principio, que tiende luego a mostrar la continuidad de una práctica popular en los paros nacionales, en las movilizaciones regionales y en toda una gama de acciones permanentes y eventuales que organizan la solidaridad popular.

[2] En este punto hacemos referencia a los trabajos desarrollados en DESCO por Eduardo Ballón y Teresa Tovar dentro del *Taller de Política y Sociedad.* En el libro *América Latina 80: Democracia y Movimiento Popular,* Rolando Ames avanza al respecto. En todos los casos la práctica del movimiento popular impacta en la escena política, produce efectos y nos permite tratar sobre el proceso de Constitución de una amplia fuerza social que ya ha producido alteraciones importantes en las fuerzas políticas, la izquierda por ejemplo. En *¿Qué significa hacer política?* (N. LECHNER. Ed. Desco, 1982) está un trabajo nuestro titulado «Nuevos espacios y tiempos políticos en la experiencia peruana actual» y en *Nueva Sociedad,* núm. 56 («Vanguardia iluminada y organización de masas»), así como en el informe a UNRISD presentado en 1982 con Eduardo Ballón (Programa de participación Popular, reunión de México e informe final) pueden encontrarse más elementos que los que reseña este trabajo.

Si la primera Fase del Gobierno Militar (1968-1975) fue el tiempo de maduración y desarrollo, la segunda (1975-1980) fue el tiempo de choque con la dictadura, de empuje por la democratización y de conquista de la autoimagen que da pie luego a una conciencia y una tradición popular que no puede dejar de evocar los grandes paros nacionales de 1977 y 1978 para con esa referencia nuclearse y avanzar. El proceso no es obviamente lineal y tampoco ha supuesto el logro en los años 70 de una dirección central y una organicidad decidida. Más aún, la década termina en derrota política (paros nacionales a partir de 1979 y elecciones presidenciales de 1980) que corresponde con el hecho de que teniendo en su seno a los partidos de izquierda ninguno logra la conducción hegemónica de este amplio bloque social y fracasan los esfuerzos unitarios.

Tras la cancelación oligárquica se amplió y fortaleció así el campo popular. Desarrolló durante el docenio militar y se enfrenta a nuevos retos en el régimen constitucional a partir de 1980. Este comienza con el triunfo burgués que coloca frente al gobierno a líderes tradicionales, parte de los reformismos ya superados (previos al 68) que aplican una política neoliberal al tiempo que respetan la democracia constitucional sin llenarla de otro contenido que la alegre permisividad. ¿Qué ocurre entonces con los movimientos populares? Es evidente la continuidad a pesar de los cambios políticos dados en el escenario.

Nuevos y Antiguos Actores

El surgimiento de nuevas luchas regionales, el nacimiento de la Izquierda Unida (tras la derrota del 80 que reúne a casi toda la izquierda), la continuidad de los paros sectoriales y nacionales (a pesar del deterioro que en sus organizaciones se produce al insistir con las mismas tácticas en tiempos políticos distintos) y, en particular, los dos triunfos electorales municipales de IU (1980/1983) constituyen el derrotero de avances y conquistas que configuran el movimiento popular en la actualidad. De los partidos del orden sólo el Partido Aprista representa algo significativo en este campo popular. Ese partido y la Izquierda Unida han logrado una amplia mayoría en las recientes elecciones municipales.

La práctica «desde abajo» desarrolló en estos años tanto nuevas formas de lucha contra el Estado como estrategias de supervivencia elementales dadas las cada vez más dramáticas condiciones de vida. Los municipios, particularmente distritales, se convirtieron en escenarios de la lucha popular al tiempo que aportaban a nuevas formas de coordinación de organizaciones populares y afianzaban experiencias alternativas de participación. En casi cuatro años de régimen democrático liberal, el escenario de la lucha popular ha tenido modificaciones, pero sigue el mismo curso fundamental abierto en 1980: su práctica va desde la escena amplia hasta el borde de la escena oficial; no accede a la participación en las decisiones y aunque consigue expresar su protesta y su demanda, el nivel de logro político no es grande. En 1980, la resultante de la transición podía expresarse en dos grandes

bloques que denominamos «gran burguesía» y «movimiento popular» [3], habiendo resultado la correlación de fuerzas claramente favorable al campo burgués; hoy no aparece un cambio fundamental, pero sí hay elementos para pensar que, al menos en lo electoral, se ha fortalecido el campo popular, aún cuando siga siendo débil su organicidad política. Para examinar su desarrollo y sus posibilidades necesitamos preguntarnos por la democracia que este régimen político trata de desarrollar y a partir de eso podremos preguntarnos por aquellos espacios en los cuales las masas pueden desarrollar mejor su posibilidad democrática, obviamente sin pretender parcelar la sociedad.

La Democracia que Ofrece este Régimen Político

En 1980 se apertura un nuevo régimen político: una nueva legalidad, diferente de la que existía en la transición militar, y también de la legalidad que correspondería a la forma de Estado anterior, al Estado Oligárquico. Junto con esa legalidad, inesperable de la resultante del proceso social de los 70, está la amplitud del escenario abierto: no hay fuerza política ni social excluida como en el pasado. Si el régimen político corresponde a la interacción de estas dos variables, la configuración de una nueva forma de Estado hace referencia, además de a lo que cambio en el bloque en el poder —exclusión oligárquica—, al refuerzo del peso transnacional y de factor militar y a lo que ha cambiado en la relación Estado-economía, fortaleciendo el peso estatal.

No desarrollamos estas consideraciones aquí [4], pero sí anotamos que la estabilidad de la nueva forma de estado y el régimen político que la expresa pasa por la capacidad de articular condiciones consensuales en un mínimo nivel, el de un acuerdo respecto a la necesidad de que el régimen constitucional se mantenga con la amplitud de fuerzas que expresa desde 1980 y que corresponde con lo socialmente relevante. ¿Existe este acuerdo? Nadie respondería con seguridad a esta pregunta al observar lo que ha significado el fenómeno senderista [5], al recordar el intocado poder militar o al ver la desesperación creciente de los industriales frente a la política

[3] Ver AMES, ROLANDO: «Gran Burguesía y Movimiento Popular, las dos fuerzas en pugna», en *Qué hacer*, núm. 5, DESCO, junio 1980.

[4] Lo hicimos primero en *El Ocaso del Poder Oligárquico* (DESCO, 1977) y luego en *Los Caminos del poder* (DESCO, 1979) examinando un momento de crisis orgánica de la cual se sale con la convocatoria a elecciones. En 1980 todos somos «demócratas», pero de «débil voluntad». Es en ese año que aparece Sendero Luminoso y desde entonces la figura del golpe es algo que vive en el lenguaje cotidiano mientras para muchos la falta de «logros» desgasta la democracia per se. Los rasgos del nuevo régimen los he presentado en *Un Perfil del Proceso Político Peruano* (DESCO, 1981) y lo estudiamos en la actualidad en un proyecto de investigación sobre el régimen político peruano en DESCO.

[5] Referncia a Sendero Luminoso, denominación del Partido Comunista del Perú que ha optado por la larga marcha del campo a la ciudad a partir de acciones de terrorismo y guerrilla.

neoliberal y recordar su escasa vocación democrática, históricamente hablando. Desde el campo popular, en cambio, hay una continuidad cuya verbalización puede ser discutible y que, en todo caso, se centra en esos espacios de base que le están más cerca y en los cuales ha desarrollado su práctica reciente. ¿Hasta dónde, desde allí, puede aspirar este régimen a su apuesta de estabilización?

Si la amplitud del espectro político es indiscutible (desde el social cristianismo y el neoliberalismo de extrema derecha hasta corrientes marxistas-leninistas maoistas y corrientes trotskistas, todas legalizadas y con representación parlamentaria) la estrechez de lo que la política significa en la vida cotidiana de la gente es también notoria. Es obvio que esta afirmación hace referencia a logros y a imágenes gruesas que existen en buena parte de la población. Puede señalarse, por ejemplo, que los avances logrados por el movimiento popular aparecen incomprensibles sin las libertades hoy vigentes, pero en la memoria colectiva el pueblo consiguió estos espacios y organizaciones en tiempos de dictadura e incluso en esos años muchas organizaciones populares alcanzaron mayor atención y audiencia que ahora por parte de los gobernantes.

Gobernar no es Mandar

El gobierno actual centra en la democracia y la libertad su oferta política, pero gobernar sigue entendiéndose en esencia como «mandar», sin que el diálogo institucionalizado sea parte importante del modo de gobernar ni logre efectos decisivos en lo que demandan los más amplios grupos sociales. Ejemplo de eso es el parlamento, cuya vida transcurre sin pena ni gloria, al margen del interés mayoritario. Para los propios representantes de los partidos gobernantes el parlamento resulta más una experiencia que un espacio de toma de decisiones, operando con fácil delegación al poder ejecutivo de facultades esenciales, renunciando a debatir asuntos transcendentales como la política que se sigue en la lucha antiterrorista y haciendo cada fin de año, en el cierre del debate presupuestal, una verdadera demostración de impotencia frente al poder real del ministro de Economía, parapetado en los acuerdos con el FMI.

La representación se entinde como un simple «cheque en blanco» que dura cinco años y que ni siquiera tras las elecciones municipales, en las que un 70 por 100 del país se ha pronunciado contra el gobierno, lleva a revisar las políticas fundamentales. ¿Cómo imaginar de otro modo la democracia cuando esta ha sido la forma política adoptada para aplicar el proyecto económico neoliberal imponiéndolo a todos los sectores? En nuestro caso los recetarios del pensamiento neoliberal se han aplicado gradual pero imperativamente desde la llamada apertura democrática que se inicia en la fase final de la transición militar. Frente a esa política han actuado no sólo la izquierda o el partido aprista sino los propios industriales, obteniendo pocas concesiones.

No discutimos el valor de las libertades en sí mismas, pero sí anotamos

la forma en que se relativizan sus efectos en una legalidad que, en palabras de Julio Cotler, «se adelgaza conforme salimos de Lima». En parte por eso ha sido posible que en la región andina, donde Sendero Luminoso asentó sus acciones, ocurriera al principio (1981-82) una práctica desaparición del imperio estatal para luego (1983) imponerse el orden con métodos no muy diferentes que los que se aplicaron en el cono sur, incluyendo la tortura y los desaparecidos. Es que sigue siendo posible «encapsular» los problemas en determinada área, combinar la enérgica acción represiva, en un nivel, con la «permisividad» que para algunos es sinónimo de democracia mientras no se afecte algo esencial y con la capacidad estatal de desarticular a las fuerzas que los enfrentan.

No parece en este período superado el estado autoritario; evaluando sus aparatos vemos que desde el gobierno central se imponen sus directrices con métodos en esencia burocráticos, asfixiando la iniciativa y la gestión local o regional antes poco desarrollada. Y se han «adelgazado» mucho las mediaciones tradicionales —heredadas del estado oligárquico— que se expresaban en la gestión tradicional del parlamentario clientelista y en las designadas autoridades intermedias.

Proceso Conflictivo

Los rasgos anteriores discurren en un proceso conflictivo en el cual los pueblos se han hecho oír —sin ser escuchadas ni asumidas sus demandas— luchando contra el gobierno central en sucesivas movilizaciones regionales y sectoriales. Las luchas populares no enfrentan al gobierno actual con eventos «nacionales» como los paros de 1977-78 en parte porque se desgastaron por ahora al aplicarse como táctica única en condiciones muy diferentes y en parte por el peso que ahora tienen las estructuras políticas —los partidos y frentes— que no han optado por una oposición frontal y activa ni en el caso del APRA ni en el de Izquierda Unida, entre otras cosas por su expectativa en el calendario electoral [6].

Con este contexto de lo que ha significado el nuevo escenario político y reconociendo que se mantiene la continuidad de las luchas populares, aunque con efectos menos decisivos que al final de los 70, es explicable la sensación frustrante que en las masas se acumula reiterativamente. Es común en nuestro medio contraponer la participación en los canales que el régimen define como esenciales (elecciones, parlamento, partidos encerrados en ambos espacios) con la lucha de masas que en un principio se ha expresado básicamente en la lucha gremial, que luego ha tenido una articulación

[6] Han habido intentos poco exitosos de paros nacionales que no reunieron las características de los 70, aunque movilizaron importantes sectores del movimiento popular. En las próximas semanas se preve un importante paro nacional convocado por todas las centrales, incluyendo la que controla el partido aprista. Es posible que ahora el éxito sea total por la magnitud de la crisis y el hecho de que el gobierno no ha buscado siquiera paliativos a pesar del «voto de repudio» que recibiera el 13 de noviembre último. El contexto es, sin embargo, diferente al de los 70 porque no se produce en una dictura que gobierna en «Estado de emergencia» y sin válvulas de escape.

intersectorial a nivel regional o local y que ahora, con diferencias, se produce vinculada a los espacios abiertos en los municipios. Cualquier evaluación mostrará, sin embargo, que no se ha optimizado el trabajo en este espacio de reciente conquista popular y que tal limitación va pareja con las dificultades de dirección centralizada que se producen en el campo de las organiaciones gremiales y populares.

La Concepción de los Partidos

Cualquier evaluación de los años recientes podrá mostrar que uno de los límites del avance posible en la maduración de las fuerzas opositoras remite a la crisis de la concepción tradicional del partido político, cuestión que en la izquierda se ha estancado en un largo debate y que en el partido aprista ha logrado avances en democracia interna que, sin embargo, no muestran un proceso culminado ni mucho menos. El debate sobre la democratización del Estado es inseparable de esta cuestión que se plantea desde la base, en la experiencia de nuevas generaciones de dirigentes populares que chocan contra un verticalismo que a la larga quiebra y debilita la capacidad de los partidos para encarnar una opción alternativa que sea de masas. Y esta cuestión no puede darse aislada de la forma en que se ha concebido la relación vanguardia-masas, expresada en caricatura en las sucesivas divisiones de las organizaciones populares de importancia en el pasado reciente, notoriamente debilitadas en su organicidad aún cuando el impulso espontáneo desde la base las lleve a logros parciales en la lucha contra el Estado. Un exitoso paro nacional agrario impacta en el momento político, pero no lleva, en el caso reciente, a la articulación de las organizaciones campesinas que permita una mejor defensa frente a una política agraria disolvente, cuestión que requiere continuidad y desarrollo organizativo más amplio. Y este ejemplo no es el único porque allí, como en la centralización sindical y barrial, sigue constreñida la participación y limitados los esfuerzos unitarios.

Pensar desde esta realidad *una alternativa que democratice el Estado* supone entonces entender que la democratización remite a todos los niveles de la política y no sólo a los espacios propiamente estatales. Más aún, examinar este objetivo remite a nuestro entender no sólo a las «grandes» cuestiones —mantenimiento de esta legalidad y alternativas de superación de la misma frente a las opciones golpistas o al cuestionamiento Senderista— sino exige entender *la democratización como apertura a la participación y a la desconcentración del poder* en todas sus instancias y dimensiones.

Lo tradicional en política ha sido el juego entre cúpulas representativas, en grado diverso, de las opciones ideológicas ya algo fosilizadas. No son sólo los poderes del Estado o su administración los que reducen la democracia a un proceso formal para legitimar una autoridad que se ejerce verticalmente. Son también las estructuras partidarias contestatarias a este orden las que se imponen a las masas y a sus propios cuadros reteniendo, en complicados juegos de poder —del «pequeño poder»— su capacidad de

decisión algo privativa. Y en esta concepción aparece una de las debilidades de las fuerzas opositoras para enfrentarse a quienes concentran el poder económico-social y la conducción estatal, porque es éste uno de los elementos que impide transformar su práctica en una acción de masas, con capacidad de conducción real del movimiento popular, con posibilidad de enrumbar sus discontinuidades en una perspectiva estratégica de transformación social.

Significado de la Lucha Popular

Esto se puede contrastar con lo que es la lucha popular, con las experiencias democráticas dadas en sus organizaciones de base, con los impulsos intuitivos que se han expresado en la escena política (por ejemplo, apoyando la unidad frente al divisionismo de la izquierda y multiplicando el peso y vigor de ésta ante los primeros intentos de unificación), tanto en las oportunidades electorales recientes como en luchas regionales concretas donde se notó el impulso de base con autonomía respecto de las direcciones políticas que más de una vez sólo tuvieron como alternativa «subirse sobre la ola».

Lo anotado expresa, entonces, cómo las dificultades de democratizar el Estado provienen, por una parte, de aquello que lo define como orden de dominación de clase, en tanto el régimen político que surge del proceso histórico reseñado corresponde con una definida correlación de fuerzas. Pero implica bastante más: parece mostrar que cualquier opción alternativa, incluso para la acumulación de fuerzas populares se autolimita en tanto siga reproduciendo en alguna medida la esencia antidemocrática de nuestra tradición política. Mientras para muchos revolucionarios siga siendo válida la imposición sobre las masas y pueda seguirse afirmando que «el poder nace del fusil» la cuestión pareciera llevar, en nuestra experiencia, al encapsulamiento dogmático, pues poco significa en esa perspectiva la organización de masas que, entre otras cosas, parece necesaria para conseguir que el fusil corresponda con lo que es el poder militar que se pretende enfrentar. La izquierda peruana ha avanzado hasta la comprensión, aún intelectual, de que el poder para enfrentar al estado capitalista supone la organización de las masas. Discute sobre cómo el socialismo supone democratización en todos los niveles, pero no alcanza en todos los casos a replantear su propia democracia interna como cuestión de práctica política, cuestionando en los hechos el vanguardismo y el caudillismo.

Democracia y Heterogeneidad

Y con lo anterior cabe esbozar una referencia a quienes dudan de la posibilidad democrática por razones más estructurales también presentes en nuestra reflexión. ¿Es posible hablar de democracia en una sociedad tan heterogénea y descoyuntada como la peruana? La variedad regional y cultural, la tradición cultural autoritaria, una economía que ubica en el sector informal a más de la mitad de las población, la coexistencia de un

Presidente de buenos modales y raigambre aristocrática con un Parlamento y una prensa formalmente democráticos, por un lado, y de comunidades campesinas que jamás experimentaron democracia ni tradición occidental coherente, y vastos sectores urbanos que no pueden soñar con un puesto de obrero y sobreviven en el sector informal hipertrofiado reproduciendo sus propias y diversas tradiciones culturales, que la cultura oficial pretende ignorar, pareciera apuntar en una dirección de escepticismo frente a la democracia y reclamar decisiones autoritarias. Esto es evidente visto desde el Estado centralista, pero comienza a ser distinto desde las realidades locales.

En nuestra historia política pueden encontrarse muchos ejemplos que apoyarían esta preocupación incluyendo el caudillismo autoritario y paternal que ha recibido consenso para gobernar de facto (Odría, Velasco) o por elección (Belaúnde) e incluso perdurando en su liderazgo, aunque sin gobernar (Haya de la Torre). A pesar de todo, de experiencias autoritarias surgieron procesos participativos: es el caso del APRA, de Velasco y, en proceso aún de maduración, de la actual Izquierda Unida y su principal líder.

En parte por esto plantearse la democratización del Estado y de la política, aunque tiene mucho de opción tiene también perspectiva cuya discusión puede ser razonada contrastando el presente y el proceso histórico. Sin duda, es una apuesta y no sólo una evaluación.

Algo más. En los últimos años ha sido posible unificar el conglomerado peruano contra algo definido: la dictadura de Morales Bermúdez en los 70 y este gobierno y su política económica, en las últimas elecciones. Si en los paros nacionales del 77 y 78 llamó la atención la unidad de sectores tan disímiles y lejanos, en estas últimas elecciones (que por municipales se suponía podían dispersar el voto hacia cuestiones y líderes locales) se observó que el voto fue en primera instancia contra el gobierno. Frente a décadas anteriores esto es nuevo, aunque obviamente muy distante del salto que pudiera significar la unidad tras un programa alternativo al menos común a los diferenciados sectores medios y populares. Pero la política es afirmación sin dejar de ser negación. Ambas, con pesos distintos, se articulan.

Una Hipótesis que es Más una Propuesta

Proponemos voltear la atención hacia las prácticas sociales dadas «desde abajo» en los movimientos populares, examinar la continuidad en sus luchas y los espacios que desde allí se aperturan no para contraponer la escena amplia con la escena oficial, sino para encontrar en la primera elementos que pueden enraizar con mayor solidez las instituciones representativas en tanto pueden llenar la forma con contenido sustantivo, ciertamente no en forma lineal.

Sin idealizar estos espacios «desde abajo» no dejamos de recordar que la restauración de la institucionalidad democrático liberal en el Perú proviene de la lucha del movimiento popular y no sólo del deterioro de la dictadura militar. Obreros, campesinos, habitantes de barrios, empleados,

pequeños comerciantes, intelectuales, confluyen en nuestro caso en acciones no sólo gremiales, sino también sectoriales. Frentes de defensa regionales y ofensivas que reivindican no sólo lo particular, sino demandas locales y regionales importantes se han dado en relación de continuidad con movilizaciones sindicales y presencia política, a nivel frentista y no sólo partidario. No son estas instancias o prácticas de lucha popular —lucha contra el Estado y lucha por subsistir, con estrategias de sobrevivencia innovadoras— algo ni separado ni alternativo a los partidos populares, pero son definitivamente algo diferenciado y con iniciativa propia que va marcando, sin embargo, un contenido común y transversal.

Esa práctica de los movimientos populares es en nuestra experiencia un proceso que cubre la década del 70 y lo que va de la actual, con continuidades básicas. Expresa un nivel de democratización logrado tras el derrumbe oligárquico, pero esa democratización apareció por buen tiempo distante de las formas tradicionalmente conocidas como democráticas. El Parlamento y la escena oficial siguen muy lejos de la vida cotidiana popular. Pero las organizaciones populares, su práctica continúa aunque a saltos, constituyen un factor nuevo que contrasta con la antigua pasividad de las masas y muestra una sociedad civil más orgánica, más dinámica, donde a estas fuerzas no se les puede ya ignorar ni fácilmente desarticular.

Lugar y Papel de los Municipios

Los *Municipios* han jugado en los últimos años, desde 1980, un rol muy importante en el desarrollo del movimiento popular. Tradicionalmente despojados de recursos, de funciones y ciertamente de poder real, han logrado aparecer, sin embargo, como espacios accesibles al pueblo y a sus organizaciones, con liderazgos que han permitido encabezar la protesta e incluir dentro de la lucha cotidiana la ampliación de funciones municipales y presencia de esta instancia como representativa de la población organizada.

Aunque constituyen formalmente instituciones autónomas pero que forman parte del Estado, los municipios de base territorial popular y/o provinciana aparecen ubicados en la frontera entre el Estado y la sociedad civil; vistos así participan de la lucha contra el Estado a la vez que cumplen funciones locales, desarrollan servicios y participan del aparato estatal.

La variedad de experiencias depende obviamente de las fuerzas políticas presentes en los municipios, pero la realidad y la práctica popular supera muchas veces los linderos partidarios. Incluso alcaldes gobiernistas han terminado involucrados en la lucha popular, particularmente intensa por el centralismo del Estado peruano.

La pregunta y proposición que se desprende de estas notas lleva a examinar el significado de las instituciones y prácticas que surgen de los movimientos populares, así como estos espacios que se dan a la cola del Estado y cumpliendo las funciones más simples, pero también más cerca de las necesidades y la comprensión popular. De aquí, con mecanismos generalizados de participación, tiene que afrontarse el desarrollo de los

servicios, la lucha contra la corrupción y, de alguna manera, la imaginación de alternativas a la burocratización del Estado moderno. Conocemos los límites, cuando las políticas del gobierno central estrechan notablemente los márgenes de acción, pero no son despreciables los efectos políticos de una práctica de masas aplicada desde y con los municipios, aunque sin confundir a éstos con las organizaciones populares autónomas.

Espacio de Gestión Popular

¿En qué sentido pensamos una alternativa? en el intento de desarrollar en los municipios experiencias masivas de participación local no desvinculadas de la lucha política global; en el reconocimiento del valor que tiene en el aprendizaje democrático de las masas una experiencia no sólo de asambleas populares, sino de participación en comités sectoriales (defensa del consumidor, control de precios; lucha contra la corrupción, lucha por el agua y otros servicios; campañas de salud primaria y movilización cultural, fiscalización de la burocracia, etc.). Es decir, la generación de una dinámica que hace de los municipios esencialmente *un espacio de gestión popular* en el que ante las limitaciones económicas y políticas se descubre el valor de la política nacional (en la que se lucha por cambiar y a fondo) al tiempo que la experiencia de participación en sí misma genera una fuerza desde abajo, con nuevos cuadros, con protagonismo directamente popular, visible, por ejemplo, en nuestros municipios distritales de pueblos jóvenes.

¿Qué significa todo esto frente a la crisis de las actuales formas de Estado? De alguna manera el embrión de algo alternativo en cuanto aparato estatal, que además aporta experiencias democráticas imposibles en otras instancias del Estado (constatamos que es posible discutir un presupuesto municipal en una asamblea popular). Constituye también una manera alternativa de representación política frente a la desgastada imagen del parlamentario-clientelista, alternativa que comienza a ser reconocida como tal, como algo más orgánico y más vinculado a las organizaciones populares que expresan demandas sectoriales y locales que pueden articularse en espacios comunes. Aparece además como una vía para fortalecer la lucha por la desconcentración del Estado, superando el centralismo en la medida en que progresen los esfuerzos de regionalización y se construyan éstos a partir de la generación de verdaderos gobiernos locales. En una realidad tan heterogénea como la peruana, social, económica y hasta geográficamente, aparece como una posibilidad más eficaz de articular consensos en positivo o en propuesta (no es el nuestro un caso en el que importantes experiencias de concertación, al estilo populista del Cono Sur, alcanzaran a impactar en la tradición política).

Con razón puede afirmarse que en este nivel no se resuelve, sin embargo, la crisis (que puede llevar a nuevos «golpes» o a otros cambios de signo autoritario y reaccionario) ni la dificultad de un gran consenso nacional democráticamente logrado en medio de nuestra diversidad. Más aún, el

carácter movilizador de estas experiencias supone una fuerza disruptiva que tiene que encontrar cauces macropolíticos, con estructuraciones partidiarias que son aún endebles. Es que las dificultades de las burguesías locales para propiciar un orden hegemónico democráticamente constituido no sólo son políticas y ciertamente aparecen incompatibles con el encuadre económico neoliberal que continúa su desarrollo y genera no pocas tentaciones autoritarias. Y a estas dificultades se agregan las de quienes aspiramos a cambiar el orden burgués, ya recordadas páginas atrás. Enfatizar el análisis de estas prácticas «desde abajo» no evade el mostrar, casi como caricatura, los escasos logros del régimen constitucional: es que la experiencia reciente muestra al gobierno rígidamente limitado en su capacidad de atender a las demandas sentidas por las mayorías (no olvidamos aquí que la apertura democrática en nuestro caso va de la mano con la imposición de la política económica neoliberal). Pensamos, sin embargo, que los pueblos que experimentan estas experiencias de participación están en mejores condiciones de enfrentar la ola dictatorial. Tienen algo propio que defender y es el espacio que a la vez sirve para negociar.

Pensamos que estas notas puede abrir varios debates si no las tomamos sólo como expresión de un politólogo que ha devenido en político y, por tanto, se encuentra embriagado de activismo. De esta mezcla quizá sacaremos algunas reflexiones más adelante, ojalá no sea tras derrotas de largo aliento, pero para el presente conservamos las imágenes, aún no revisadas reflexivamente, de la práctica de las masas en las barriadas de Lima, o en los mítines de campañas recientes: entre otras cosas se diferencian de experiencias anteriores por la permanencia de su vitalidad, por las iniciativas que se proponen y por el desenfado que practican, aun dirigentes del nivel más elemental, algo esencialmente distinto al tradicional servilismo que se inculcó a nuestro pueblo y que alcancé a conocer en los años 60.

Jordi Borja

Persistencia, Crisis y Renacimiento de los Poderes Locales

La Descentralización en la Transición Española hacia la Democrácia

El proceso de democratización política del Estado Español no puede explicarse sin analizar el importante papel jugado por las demandas populares de base local y regional.

En estas demandas han intervenido factores diversos, y de distinto carácter en los niveles locales y regionales.

En el primero de estos niveles, en los barrios y ciudades, las demandas sociales respondían a: a) Reivindicaciones urbanas sobre el suelo, la vivienda, los equipamientos y los servicios (tanto de carácter defensivo como de protesta o de exigencia ante problemas nuevos o necesidades insatisfechas). b) Voluntad de reconstituir un tejido social organizado, de recuperar elementos de identidad y de vida colectiva y de construir instrumentos de agregación y movilización. c) Expresión, más o menos consciente y directa, de oposición política, de aspiración a conseguir libertades y derechos de carácter democrático, especialmente en el ámbito municipal (derecho de asociaciarse y reunirse, representantes elegidos en el ayuntamiento, estructura descentralizada en el distrito o barrio). Dos aspectos característicos, y que explican la importancia que adquirieron los movimientos urbanos y ciudadanos en los últimos años del Estado autoritario, fueron la convergencia de grupos sociales diversos (populares o trabajadores y medios, con un importante papel de profesionales e intelectuales) y la posibilidad de expresión por medio de organizaciones legales (algunas ya existentes como entidades culturales y colegios profesionales, otras creadas exprofeso como las asociaciones de vecinos) y de la prensa (el sistema político admitía la crítica pública municipal, pero no a los otros niveles del Estado).

La demanda nacionalista o regionalista (especialmente fuerte en Cata-

lunya y el País Vasco), tenía algunos elementos coincidentes con la urbana o municipal, pero otros muy distintos. En ella se encontraban algunos componentes de carácter socio-económico (demanda de actuaciones públicas por considerarse zonas sacrificadas por el Estado) pero primaban los componentes culturales (lengua, símbolos, fiestas y, en general, todo aquello que expresara identidad colectiva) y también políticos (que debían expresarse públicamente, casi siempre, en forma de demandas culturales, aunque, poco a poco, se fue explicitando la reivindicación de autonomía político-administrativa). En este caso, se daba también coincidencia de grupos sociales y un mayor protagonismo de los sectores intelectuales y profesionales. Aunque la expresión pública, por medios legales, era más dificultosa también llegaba a producirse. Posiblemente, al aspecto más importante de la demanda autonomista, en tanto que factor del proceso de democratización política, fue su capacidad unificante o agregadora de grupos y aspiraciones sociales y culturales y de convertirse en síntesis política operativa (libertades, estatuto de autonomía, reconocimiento legal de partidos y organizaciones sociales.

Sin estos dos tipos de presión colectiva, que a mediados de los setenta llegaron a articularse, no podría entenderse el carácter irresistible, pacífico, descentralizado y consensuado del proceso democrático español de 1975 (muerte del jefe del Estado anterior) hasta 1979-80 (elecciones locales y autonómicas, que siguieron a la legalización de los partidos, a la celebración de elecciones generales y a la aprobación de la constitución democrática en 1977-1978).

Por todo lo dicho, es lógico que en la construcción del Estado democrático el tema de la descentralización política se haya convertido en una cuestión clave. A la Constitución siguieron los Estatutos de autonomía para lo cual debió hacerse rápidamente un mapa regional que no existía (las regiones no tenían entidad político-administrativa ni tampoco estaban definidas del todo). Las recién creadas Comunidades Autónomas tienen facultad, a su vez, de crear nuevas entidades territoriales supramunicipales, y en algunos casos hasta obligación de hacerlo (por ejemplo, comarcas). Al mismo tiempo se mantiene la estructura provincial y municipal heredada y también la Administración periférica del Estado. Las transferencias de competencias y los traspasos de servicios del Estado central hacia las Comunidades Autónomas se realizan sin estudios ni programas y no se clarifican las relaciones y la división de competencias entre Comunidades Autónomas y entes locales (provincias y municipios), que oscilan entre la vieja dependencia hacia el Estado, la nueva que quiere crear la Comunidad Autónoma y la voluntad autonómica local. No se plantea la reorganización político-administrativa del territorio ni la simplificación de niveles, sino que por el contrario, la tendencia es a la multiplicación de estos y a la competitividad anárquica para tener competencias y funciones, con lo cual se multiplican también los solapamientos y los despilfarros.

Las grandes ciudades a su vez, objeto de la presión popular desde los barrios y gobernadas por fuerzas políticas cuyos dirigentes locales proceden

de la tradición ciudadana democrática, se plantean su propia descentralización, y, en algunos casos, la organización metropolitana.

Este panorama confuso y complejo requiere un doble proceso de clarificación: una reorganización político-administrativa del territorio que reduzca los niveles y regule ex-novo las relaciones o articulaciones entre ellos y, una definición rigurosa de las competencias y funciones que corresponden a cada uno de estos niveles.

El proceso de descentralización, tanto a nivel regional (Estado-comunidades autónomas) como local (municipio y distritos o barrios), en el marco de un proceso más global de democratización del Estado y en el contexto específico de la crisis económica hace aparecer problemas que antes no se planteaban, ni teórica ni prácticamente como: a) La relación entre un sistema de partidos que se organiza a escala nacional o estatal y el conjunto de subsistemas regionales y locales de representación y participación política. b) La reconversión de las organizaciones sociales o ciudadanas y su relación con los entes u organismos descentralizados. c) La reconstrucción del tejido social y de los valores comunitarios resquebrajados por la competitividad política y gravemente afectados por la crisis económica. La descentralización del Estado lleva entonces a tratar la problemática de la representación política, de la participación popular y de la cooperación social.

Todo lo cual nos conduce a un replanteamiento de la cuestión del Estado.

La propuesta moderna sobre las autonomías locales y la descentralización supera concepciones caducas de Estado, tanto el «garantismo» liberal, como el Estado-persona marxista. La moderna descentralización no pretende defenderse del Estado central creando un espacio propio desconectado del centro, sino que por el contrario quiere intervenir, desde los entes descentralizados, en la elaboración, reglamentación, programación, toma de decisión, ejecución y gestión de las políticas más generales. Tampoco se establece una separación rígida entre instituciones representativas del Estado de carácter local y sociedad civil sino que se ve en la descentralización precisamente un modo de articulación de unas y otra. Todo esto nos conduce a una concepción del Estado que no es instrumental y clasista (el Estado-persona marxista como instrumento de un grupo social que se impone al resto de la sociedad) sino que concibe al Estado como un ordenamiento organizado en distintos niveles territoriales y abierto teóricamente al conjunto de la sociedad. Uno de los objetivos de la descentralización es, precisamente, contribuir a realizar prácticamente esta apertura, en especial facilitando la participación cotidiana de los ciudadanos en la gestión pública y haciendo accesible la maquinaria político-administrativa a los sectores sociales más alejados de ella.

No se olvide que hoy están en crisis los grandes instrumentos de unificación de las sociedades industriales: el Estado basado en el sistema de partidos y grandes organizaciones sociales (patronales y sindicales) y el mercado/trabajo formal para el conjunto de la población. Si bien hoy la cultura y los medios de comunicación social, más aún que la escuela, tienen un papel unificante, no parece que sea suficiente para contrarrestar la crisis

de una sociedad en la que se dan fuertes tendencias corporativas y marginales. El tríptico descentralización político-administrativa, participación ciudadana y organización-cooperación social, puede ser una respuesta unificante.

En las notas que siguen, y sobre la base de la reciente experiencia española y europea, se intentan sintetizar los elementos de carácter metodológico principales de los procesos de descentralización político-administrativa, en relación con la democratización del Estado.

La Descentralización. Tendencias y Actores

La descentralización es una respuesta a una situación de centralización, resultado de un proceso histórico. Solamente a partir de la comprensión de la centralización, sus causas, sus ventajas y sus inconvenientes puede plantearse la descentralización. Y entonces, debe plantearse también como un proceso global (no únicamente administrativo) que combine el reconocimiento de tendencias objetivas con el voluntarismo político-administrativo, es decir, *qué* es lo que es viable descentralizar y *quiénes* son los actores descentralizadores.

¿Qué *tendencias* empujan hoy hacia la descentralización, especialmente en las regiones más urbanizadas, en las áreas metropolitanas o en las grandes ciudades?

a) Hay una crisis de representación política del Estado moderno, como consecuencia paradójica de su progreso. La creciente complejidad y diversidad de funciones y la incorporación como sujetos activos del Estado democrático de la gran mayoría de grupos sociales ha dado lugar a que los mecanismos tradicionales de representación política se conviertan en cauces estrechos e insatisfactorios. Aparece una demanda de participación política de base que se dirige habitualmente a las estructuras territoriales y a las instituciones políticas más próximas y elementales (barrios, ciudades, comarcas, regiones). En estos ámbitos, además, se han ido superando las formas tradicionales de caciquismo y de dominación de reducidas oligarquías y, por el contrario, se han desarrollado movimientos sociales de carácter urbano o territorial y con contenidos cívicos y participativos. La demanda de participación respecto a la Administración pública ha empujado, decisivamente, el proceso descentralizador.

b) Las grandes administraciones públicas han sido modernamente objeto de una fuerte crítica por su carácter tecnocrático, la sectorialización de su actividad, el despilfarro social que significa el peso de los gastos de funcionamiento, la burocratización de la gestión y la influencia incontrolada de los distintos cuerpos administrativos, la inadecuación de las inversiones y de las prestaciones sociales a las necesidades concretas y diferenciadas en cada lugar, las rigideces inherentes a los grandes aparatos (aumentadas por su carácter público...)

Se ha puesto en causa el planteamiento finalista, la programación

centralizada y el exceso de controles y tutelas sobre los poderes locales a los que se ha reducido, previamente, mediante el vaciado de competencias y la falta de recursos propios. Por el contrario, se ha revalorizado la eficacia de la actuación pública descentralizada a través de programas y proyectos concretos (por ejemplo, en urbanismo) y transferencia o delegación de la responsabilidad de la gestión de los servicios personales.

c) La existencia de desigualdades (renta, equipamientos, etcétera), que se manifiestan en forma de desequilibrios territoriales debido a la especialización funcional y a la segregación social en el espacio) ha dado lugar a fuertes reivindicaciones de poder local o regional para llevar a cabo políticas de reequilibrio que tiendan a igualar las condiciones de vida en las distintas áreas territoriales. La descentralización en este caso, viene empujada desde aquellas zonas y por aquellos grupos que consideren que solo obteniendo cuotas de poder en su territorio podrán impulsar su recuperación económica y social. En estos casos nos encontramos ante demandas descentralizadoras que afectan, sobre todo, a regiones en crisis, periferias, subequipadas, etcétera.

d) En las dos últimas décadas, a medida que las nuevas tecnologías (sobre todo los medios de comunicación social), uniformizaban la difusión de productos culturales y de pautas de comportamiento, se ha ido produciendo una reacción —complementaria más que antagónica— favorable a la recuperación o construcción de las identidades locales, desde los signos y símbolos hasta las formas de vida comunitaria. Viejas corrientes autonomistas y tradiciones culturalistas han convergido con nuevos movimientos sociales que han buscado su arraigo en el espacio y hasta han conquistado posiciones de poder local. Asimismo, se han utilizado estas nuevas tecnologías culturales y de información en favor de la expresión y comunicación de las sociedades locales. Autonomía (autogestión, autogobierno) junto con la defensa del particularismo y de la diversidad y la desconfianza a la intervención burocrática y centralizada del Estado, son objetivos propios de estas tendencias «culturales» en pro de la descentralización.

e) La crisis económica, a su manera, ha acentuado las tendencias descentralizadoras. Los corporatismos (sociales y territoriales) y la fragmentación social requieren un representante y un interlocutor estatal próximo y diversificado. La devaluación del Estado (por ejemplo: rebelión fiscal) conduce a revalorizar a los poderes locales representativos en la medida que en ellos puede darse una relación más directa carga fiscal-acción pública y una mayor agilidad y adecuación a las situaciones concretas. Se pone en cuestión el protagonismo estatal, tanto por su relativa ineficacia en las actuales circunstancias, como por el fuerte déficit público, y entre otras cosas se le contrapone la negociación y la cooperación entre actores públicos y privados (por ejemplo, en urbanismo), o el desarrollo de la economía social (que necesita un apoyo público específico), lo cual sólo puede hacerse desde administraciones públicas muy descentralizadas. A un nivel más general se piensa hoy que la invención de nuevas pautas de crecimiento, de producción y de consumo, la reconstrucción de un tejido social más organizado y

solidario, la experimentación de nuevos roles sociales que difundan funciones y responsabilidades entre una población cada vez más afectada por el paro y la marginalidad, y la consecución de nuevos consensos en torno a proyectos colectivos, sólo podrá promoverse desde estructuras políticas próximas, representativas y globales como son las locales y regionales.

Todas estas reflexiones se aplican tanto a la descentralización en el marco del Estado (Estado central poderes locales y regionales) como en el de la gran ciudad (gobiernos metropolitanos o de grandes municipios, distritos o barrios y comarcas o municipios periféricos). Las mismas tendencias y razones que empujan a la descentralización en un caso, lo hacen en el otro.

¿Quiénes pueden ser los *agentes* encargados de impulsar este proceso, quiénes son los sujetos activos a los que es atribuible el voluntarismo político-administrativo descentralizador?

Del análisis anterior se deducen los actores sociales descentralizadores: representantes políticos locales; profesionales y algunos sectores del funcionariado implicados en la gestión local; protagonistas de movimientos sociales de base urbana o territorial; empresarios que quieren negociar o cooperar en ámbitos locales o regionales y promotores de iniciativas de economía social... Pero también hay grupos descentralizadores con motivaciones menos confesables: representantes de viejas oligarquías y de caciquismos locales; aparatos políticos poco democrátivos y eficientes que pretenden legitimarse y autoconservarse a través de la demagogia localista; sectores empresariales (urbanizadores o constructores, concesionarios de servicios públicos, grupos especuladores, etc.), que prefieren tratar con administraciones públicas más próximas y más débiles; intereses corporativos e insolidarios que plantean reivindicaciones autonomistas de privilegiados, etc. El análisis del proceso descentralizador y la elaboración de una propuesta programática para impulsarlo, debe tener en cuenta las características específicas que en cada caso se dan entre los agentes descentralizadores.

La descentralización encuentra, asimismo, grupos que se le oponen, a veces directa y explícitamente, y otros de forma más solapada. Los estudios y encuestas llevados a cabo en diversos países europeos, confirman la existencia de una fuerte resistencia a la descentralización en tres grupos sociales bien definidos: líderes políticos (dirigentes de partidos y parlamentarios), funcionariado del Estado y grandes empresas que tienen estrechos ligámenes con la Administración. Pero, además, aparece otro grupo que, de forma más imprevista, puede asimismo oponerse de hecho a determinados procesos descentralizadores: los que ocupen posiciones de poder público o administrativo a nivel local y que pueden verse afectados por la reestructuración territorial y la redistribución de competencias que conllevará la descentralización, con las consiguientes pérdidas relativas de poder.

El análisis de los sujetos centralizadores y descentralizadores no permite establecer equivalencias simples de carácter social (unos grupos o clases sociales son descentralizadores y otros no) o político (la derecha o la

izquierda son hoy descentralizadores o no lo son). La tensión centralización-descentralización está presente en los distintos grupos sociales y corrientes políticas, aunque en la medida en que la descentralización moderna ha sido concebida, sobre todo, como un medio de democratizar el Estado y mejorar la calidad de vida del territorio, ha sido un objetivo propio de los movimientos y políticos progresistas. Véase, por ejemplo, la historia reciente de Francia, Italia e Inglaterra.

La Descentralización: un Proceso Político-Administrativo

Intentaremos sistematizar en un conjunto de puntos los distintos movimientos y dimensiones que están presentes en el proceso descentralizador, tal como se conciben hoy.

1) La descentralización es un proceso de carácter global que supone que por una parte el reconocimiento de la existencia de un *sujeto* —una sociedad o colectividad de base territorial— capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad sociocultural y político-administrativa, y por otra parte la transferencia a este sujeto de un conjunto de *competencia* y *recursos* (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente.

2) La delimitación de las *unidades territoriales,* y por tanto la definición de los *sujetos sociales,* sobre los que recaerá la descentralización, es una tarea compleja. Los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí y no se corresponden necesariamente con unidades de carácter geográfico, histórico, cultural o social y éstas tampoco coinciden siempre con las divisiones administrativas existentes. En ocasiones los movimientos sociales descentralizadores reivindican unidades distintas de las que existen en la organización político-administrativa del Estado (por ejemplo, barrios, comarcas, regiones históricas) y en otros casos, nuevos movimientos sociales han forjado unidades de vida colectiva que antes no existían. A todo lo cual hay que añadir que las estructuras organizativas y los intereses electorales de los partidos políticos introducen criterios de delimitación especiales.

De la reflexión política y técnica reciente sobre esta cuestión, creemos que puede deducirse un cierto *relativismo territorial.* Hay un acuerdo general sobre que las divisiones territoriales deben basarse en unidades con *personalidad* social y/o cultural, con intereses comunes, que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación cívica. Asimismo hoy no se concibe una propuesta de organización territorial que no lleve un riguroso estudio técnico aparejado en el que se analicen los ámbitos adecuados para cada *función* descentralizable y en el que se evalúen los costes de las distintas alternativas. En un caso como en otro, se multiplican los niveles teóricos posibles y aparecen unidades territoriales muy heterogéneas. Es decir, hay que elegir, puesto que hoy

tampoco se discute la conveniencia de una *organización territorial simple* (en pocos niveles) y basada en cada caso en unidades relativamente grandes y homogéneas. La *elección* supondrá tener en cuenta las unidades históricas o culturales para, si es necesario, agregarlos y no partirlas (por ejemplo: distritos unitarios como suma de barrios). Asimismo se deberán desglosar competencias en unos casos, o crear organismos técnicos de gestión o coordinación para determinadas funciones que hay que ejercer a un nivel superior en otros, puesto que es imposible crear una estructura local que responda en forma óptima a todos los requerimientos funcionales. En cualquier caso hoy se admite que es posible, por ejemplo, crear distritos urbanos más o menos grandes, mantener los municipios o fusionarlos, institucionalizar grandes regiones metropolitanas o simplemente organismos técnicos especializados. Según como sean estas unidades servirán para una cosa u otra, pero lo más importante es la coherencia del conjunto. No se olvide que el proceso descentralizador es caro y que si no se hace con un gran rigor, su coste puede resultar insoportable (los costes de personal si el que se asigna a niveles inferiores no procede en gran parte de los superiores, se disparan inmediatamente).

3) El viejo e importante debate sobre *autonomía política o administrativa* y sobre *descentralización* o *desconcentración* no puede hoy plantearse en términos antagónicos. El proceso descentralizador contiene elementos de simple desconcentración administrativa que son, sin embargo, avances importantes y necesarios que posibilitan ulteriores progresos de la descentralización política. Por ejemplo, la organización territorial de los servicios, la delegación de la gestión aunque no se transfiera la competencia o la atribución de funciones de iniciativa o de colaboración, pueden sentar las bases de la descentralización.

Los nuevos planteamientos descentralizadores no se basan tanto en una concepción *garantista* sino cooperadora. El garantismo ponía el acento en la existencia de un campo irreductible de competencias en manos del poder local o del ente descentralizado y en el que no podía entrar la Administración superior. Hoy la interdependencia de los distintos sectores y funciones de la Administración pública ha llevado a generalizar los principios del «federalismo cooperativo» a todo tipo de relaciones entre entes territoriales. El ente descentralizado espera no solamente a tener unas competencias y funciones propias y decisorias, sino también a *participar en el proceso de elaboración, decisión y ejecución de programas y normas más generales* que condicionarán luego su actuación, y pueden reducir su autonomía real a casi nada. Por esto la descentralización supone hoy establecer un complejo sistema articulado de coordinación de funciones.

Sin embargo, no se discuten los elementos básicos que caracterizan a la descentralización entendida como proceso democratizador: una estructura política deliberante y *representativa* (de elección directa preferentemente), dotada de *autonomía* en el ejercicio de sus competencias (lo cual supone poder tomar decisiones sin otros condicionamientos que los legales, es decir,

tener una «política» propia) y de carácter *global* (el ente descentralizado ideal no tiene una especialización funcional). Modernamente a estos elementos se añaden otros, como resultado de análisis crítico del pasado y para responder a los nuevos requerimientos a los que debe hacer frente el proceso descentralizador, como son: *competencias* de carácter decisorio (o que por lo menos haya una participación importante en el proceso decisorio); capacidad de *coacción* para hacer ejecutar las decisiones; disponibilidad de *recursos* propios o transferidos sin un uso finalista o específico (a menos que el programa haya sido establecido por el mismo ente descentralizado); *coordinación* o por lo menos seguimiento de las actuaciones de las distintas administraciones públicas en el territorio del ente descentralizado, y progresiva tendencia a asumir la *gestión,* por delegación, de los servicios que se prestan en él y que se dirigen principalmente a la población de este territorio (modelo de gestión indirecta); y desarrollo de nuevos mecanismos de *participación política y social* (cuestión que trataremos más adelante).

4) La cuestión de las *competencias y funciones* consideradas descentralizables es un elemento clave de todo proceso descentralizador, tanto de la Administración hacia los entes locales, como de éstos (metropolitanos o grandes ciudades) hacia municipios y distritos.

La centralización ha significado un progresivo vaciado de competencias; la descentralización supone una transferencia de competencias, pero que no puede plantearse como un simple retorno. Una parte importante de las competencias y funciones centralizadas deben continuar siéndolo, tanto por razones políticas como técnicas. ¿Cuáles son los criterios que permiten determinar las competencias y funciones descentralizables? Entre las que la literatura política y técnica reciente ha avanzado, citaremos: a) Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el coste significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior; b) Conviene transferir a una área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población; c) La descentralización se justificará así mismo cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público; d) Y por último, se descentralizan las competencias y las funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos.

En relación a las materias objeto de descentralización, hay que señalar que en los últimos años se apuntan dos criterios nuevos que es interesante citar. En primer lugar y desde un punto de vista genérico, si bien se mantiene el criterio de que los servicios de carácter personal (cultura, deportes, servicios sociales, etc.) y el urbanismo de interés local son materias de naturaleza descentralizable, se añaden dos tipos de competencias que hasta ahora parecían reservadas a la Administración central: iniciativa socioeconómica destinada sobre todo a generar puestos de trabajo y coordinación

de la acción pública de protección ciudadana. Son requerimientos propios de la época de crisis. En segundo lugar, y de una forma más específica, se distingue, en el caso de competencias que por su naturaleza son necesariamente compartidas, como las obras públicas y los grandes servicios municipales (limpieza, circulación, etc.) y el urbanismo, entre funciones de iniciativa, aprobación inicial, seguimiento e inspección (todas las cuales son atribuibles al ente descentralizado) y funciones de contratación o concesión con empresas privadas, elaboración técnica de los proyectos y aprobación definitiva (funciones que por razones de eficacia, economía y coherencia, muchas veces se deben realizar a niveles superiores).

Estas reflexiones nos conducen a plantear la cuestión complementaria de, ¿qué tipo de funciones no deben descentralizarse para garantizar la coherencia de la acción pública y la igualdad de trato de los ciudadanos? Simplificando mucho podríamos reducirlas a tres: la programación general (que además de garantizar la coherencia y la transparencia permite la redistribución de ingresos y la lucha contra las desigualdades sociales y territoriales), la aprobación de la normativa básica como leyes y reglamentos (que asegura la igualdad de trato a todos los ciudadanos), y la tutela o control de legalidad, así como mediante auditorias de gestión y no simplemente contables.

5) *¿La organización* de los entes descentralizados debe responder a un modelo uniforme o no? En principio la descentralización responde a objetivos no uniformistas y lógicamente debe privilegiar la diversidad de situaciones concretas. Pero por otra parte los entes descentralizados están articuados con los niveles superiores y además es muy difícil implementar un proceso descentralizador si los receptores son muy heterogéneos entre sí. Tanto si nos planteamos la descentralización desde la perspectiva del Estado hacia los entes locales o de éstos hacia los distritos urbanos, conviene sentar un doble criterio. En primer lugar la legislación básica no debe imponer un modelo uniformista de organización, sino unos principios generales y flexibles. En el caso español parece lógico que cada comunidad autónoma tenga su propia legislación de régimen local, y cada gran ciudad o área metropolitana su carta y sus reglamentos de organización de sus entes descentralizados. En segundo lugar creemos que incluso esta normativa debe ser suficientemente amplia para permitir que cada uno de los entes locales o descentralizados se dote de un reglamento de organización peculiar. Si su autonomía no empieza en su facultad de autoorganizarse, ¿dónde empezará?

6) La descentralización, especialmente la referida a las grandes ciudades y en favor de los distritos o barrios, se ha confundido muchas veces con la *participación*. Hoy se analiza críticamente está casi identificación y se considera que el poner en primer plano el objetivo participativo no ha permitido plantear con rigor la descentralización (por ejemplo, Italia), lo cual, a su vez, repercute negativamente sobre la participación: ¿cómo puede ser ésta eficaz y estimulante si tiene como objeto participar en relación a organismos que no son ni lo uno ni lo otro, pues faltan competencias

decisorias y recursos suficientes? Por esta razón en este estudio nos centramos en la descentralización y trataremos muy poco de la participación, no por no considerarla fundamental, sino porque creemos que si no se implementa la primera, la segunda es ficticia. Ahora bien, conviene dejar bien establecido desde el principio, que la descentralización debe servir para desarrollar la participación política y social y para innovar tanto en materia de procedimientos como de contenidos:

a) La *información,* y de una forma más general, la *comunicación* (es decir, relación administrador-administrado en las dos direcciones) es un primer y principal vínculo entre la descentralización y la participación, que hoy además puede disponer de tecnologías mucho más eficaces (vídeo, radio y televisión de alcance local, ordenadores y pantallas, etc.).

b) En el ámbito de los entes locales descentralizados más próximos a los ciudadanos (distritos o barrios) o de carácter complementario (comarcas), pueden experimentarse nuevos procedimientos electorales que intensifiquen la relación elector-elegido y que den más chance a individualidades locales representativas y a los miembros más destacados de las organizaciones sociales. Por ejemplo: introducción de mecanismos mayoritarios y personalizados (salen elegidos los más votados) y posibilidad de cantidaturas individuales o de pequeño grupo, o por lo menos del voto preferencial o del «penachage».

c) En los niveles más descentralizados se pueden promover con más eficacia mecanismos de articulación entre los órganos representativos y las organizaciones sociales, es decir, desarrollar la democracia de base: comisiones mixtas de carácter territorial o por áreas sectoriales o *ad hoc,* consejo consultivo de entidades, etc. Asimismo, los instrumentos más tradicionales de participación ciudadana como la audiencia pública, el derecho de petición y de iniciativa y la consulta popular, pueden utilizarse de forma más efectiva. Una de las funciones obligatorias de los entes descentralizados por lo menos si tienen vocación democratizadora, es la de contribuir a reforzar el tejido social organizado y, por tanto, apoyar a todo tipo de asociaciones y de formas de vida colectiva. El ciudadano aislado es el más inerme ante el Estado, y también su interlocutor más difícil y lejano.

d) Una forma específica y hoy muy importante de participación es la que puede darse en el ámbito de la *cooperación o economía social* (cooperativas, mutuas, asociaciones, trabajo voluntario o benévolo, etc.). Una de las grandes posibilidades de la descentralización es la de contribuir a desarrollar la economía social y la de encontrar fórmulas nuevas de colaborción entre las empresas o grupos de este sector y la administración pública descentralizada en todos los campos de actuación (vivienda, tercera edad, equipamientos y actividades culturales o deportivas, nuevas empresas de tipo cooperativo, etc.).

e) Uno de los aspectos más novedosos de la participación es la que se refiere a la defensa de los llamados *derechos difusos* de los ciudadanos, por ejemplo, al medio ambiente, a la información, a la salud, o los derechos de los usuarios de transporte, o de los consumidores, etc. Tanto la organización

social de los ciudadanos como la posibilidad del ejercicio efectivo de sus derechos ante la Administración pública requiere, según la opinión más generalizada, ámbitos territoriales reducidos y interlocutores institucionales muy próximos. No es por casualidad que las nuevas experiencias en este campo (por ejemplo, las cartas de derechos sobre el medio ambiente, los transportes, etc.) se han dado, sobre todo, allí donde el proceso descentralizador está más avanzado.

Reflexiones sobre América Latina

La tradicional separación entre el Estado y la sociedad en América Latina ha tenido una de sus expresiones, y probablemente una de sus causas principales en la gran debilidad y escasa representatividad de los poderes locales, lo cual no ha permitido ni el desarrollo y arraigo profundo de los partidos políticos ni la articulación entre las instituciones elegidas (cuando existían) y las administraciones públicas con los sectores dinámicos o movilizados de la sociedad civil. En consecuencia no se ha constituído una cultura política democrática y nacional que integrara a los distintos grupos sociales y zonas territoriales y el sector intelectual o profesional (en sentido amplio) en vez de ser un grupo cohesionador ha oscilado casi siempre entre la marginación respecto a la sociedad (bien fuera intelectual de élite o bien funcionario) y la rebelión frontal y externa ante el Estado.

La lucha por unos poderes locales y regionales fuertes y democráticos, como hemos visto en el caso español, puede jugar un papel fundamental en el proceso de cambio de la dictadura a la democracia. Creemos que es una experiencia a tener en cuenta, especialmente, en algunos países, como los del cono sur, en las que se están dando este tipo de procesos.

Pero nos interesa, sobre todo, integrar la cuestión de la descentralización del Estado en los procesos de consolidación y desarrollo democráticos. Estamos convencidos que estos procesos requieren implementar la descentralización regional y municipal, por lo menos por las siguientes razones:

a) Para arraigar las instituciones del Estado democrático y los partidos políticos en la sociedad, forjar representantes políticos populares con capacidad de gestión y responder a las demandas sociales con eficacia.

b) Para articular las instituciones representativas con los movimientos sociales y con un grupo especialmente importante en las sociedades latinoamericanas, el de los intelectuales y técnicos.

c) Para tener iniciativa tanto en el campo socioeconómico como en el cultural y en el de los medios de comunicación social que den respuesta a los fenómenos de crisis, marginación y desocupación, que movilicen los recursos existentes y que generen nuevas pautas de crecimiento y creen nuevos mecanismos de integración cultural.

En resumen se habrá de entender la descentralización del Estado como una de las claves de la democratización y modernización de éste y como un medio de integración nacional de la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Se citan únicamente algunos libros o artículos que o bien constituyen referencias necesarias por su valor informativo, o bien han sido especialmente tenidos en cuenta en alguna de las partes del texto:

1. Sobre España: poderes locales, descentralización y cambio político.

MARTÍN RETORTILLO, S.; ARGULLOL, E., y otros: *Descentralización administrativa y organización política,* (Alfaguara 1973, 3 vols.)

COSCULLUELA, L. y ORDUÑA, E.: *Legislación sobre régimen local 1900-1975,* (Instituto de estudios de Administración Local 1981, 3 vols.). Esta obra, como la anterior, proporciona una completa información histórica.

El autor ha escrito diversos artículos (en los que pueden encontrarse referencias bibliográficas más amplias) sobre poderes locales, cambio político y movimientos sociales en España: *Zona Abierta* (17-1978, 25-1980), *Revista de Estudios Sociales* (21/22-1978), *Revista Mexicana de Sociología* (4-1981), *International Journal of Urban and Regional Research* (1-1977), *Espaces et sociétés* (19-1976) y los libros *Los movimientos sociales urbanos* (Siap 1974), *Qué son las asociaciones de vecinos* (Gaya Ciència 1975) y *Política Municipal Democrática* (Avance-Ceu 1977, con M. Tarragó, R. Boix y otros).

2. Sobre democracia y poderes locales en Europa.

HILL, D. M.: *Teoría democrática y régimen local* (IEAL 1980).

MICHEL, A.: *Echanges et Projets: La democràcie à la portée de la main* (1977).

GREMION, P.: *Le pouvois periphèrique* (Senil 1976).

CASTELLS, M.: *Crisis urbana y cambio social* (siglo XXI, 1981).

BARBERA, A.: *Le istituzioni del pluralismo* (De Donato 1977).

GUICHARD, O.: *Vivre ensemble* (Documentation française 1976).

PEYREFITTE, A.: *Décentraliser les responsabilités* (Documentation française 1976).

WORMS, O. P., PIRANI, E.: *Dossier décentralization* (Foise 25-1977).

BAQUENARD, O.: *La décentralization territoriale* (PUF qué sais-je? 1980).

KEITH-LUCAS, B. y RICHARDS, P.: *Historia del régimen local inglés en el siglo XX* (IEAL 1980).

RICHARDS, P.: *The reformed local government system* (G. Allen and Unwin 1980).

LABOUR PARTY: *Local government handbook* (1980).

A.A.V.V.: *Programmazione, Autonomie, Participazione* (Edizione Autonome 1978).

AMATO, G.: *Una republica de riformare* (Il Mulino 1980).

REVISTAS: *Correspondance Municipale* (Adels, París) y *Il Comune democratic* (Lega Autonomia, Roma).

CONSEIL D'EUROPE: Véase la documentación de la conferencia «Les Pouvoirs locaux et régionaux», en especial la serie de publicaciones *Communes et régions d'Europe.*

3. Sobre la descentralización municipal en Europa.

El caso inglés es un caso aparte. Además de las obras ya citadas, deben consultarse los *Informes de Recliffe-Maud* (1974, base de la reforma municipal) y *Marshall* (1977, sobre el Gran Londres). Sobre el debate actual en torno al Gran Londres es obligado consultar el informe *Streamlining the cities* (el white paper promovido por el Gobierno) y la respuesta del Grupo de profesores del School for Advanced Studis de la Universidad de Bristol *El futuro de la democracia local* (1984).

Sobre Europa continental véase: Los *Informes del Consejo de Europa* sobre descentralización y participación en la vida municipal (15-1977, 17-1979, 18-1979, 26-1981, 27-1981).

La bibliografía italiana es especialmente amplia. La ley de «decentramento» de los municipios (1976) es la referencia inicial y ha sido desarrollada por la legislación regional y la reglamentación municipal. Véase, por ejemplo, *Participazione e Decentramento* (Regione Piamonte 1976). Sobre los objetivos del decentramento, véase Dragone U.: *Decentramento urbano e Democrazia* (Felhinelli 1975), y Zangheri y otros: *Decentremento e Participazione* (Riuniti 1977). Véase también Doglio C.: *Misure urbana* (F. Angeli 1978) y las actas de los congresos de responsables de descentralización, especialmente Milano (1980) y Roma (1984). La problemática más reciente de la descentralización es analizada en el especial de la revista *Regione e Governo locale* (5/6-1983) y de la participación en AA. VV.: *Per una carta dei diritti e delle participazione* (Roma 1982).

La bibliografía francesa reciente sobre la descentralización municipal es más escasa ya que la primera ley de descentralización (París-Lyon-Marsella) es de 1982. Consúltense los dosiers de *La Documentation Française* así como el *Rapport Dudedont* «Vivre ensemble-Refaire la ville» (1983) y las actas del coloquio «Mise en question de l'Etat providence et emergence de la cité» (Universidad de París X-octubre 1983). Algunas revistas han dedicado números monográficos al tema, por ejemplo, *Esprit* (Democratie par l'association 1978) o *Pour* (associations et Décentralisation, 1983). Es de obligada consulta la revista de *Adels* (La correspondence municipale). En otras revistas *(Politiques Aujourd'ui, Pouvoirs, Le Débat)* a partir de 1980 la temática de la descentralización, la participación y el asociacionismo ha aparecido regularmente. Es, sobre todo, la llamada «deuxieme gauche» que se ha ocupado de estos temas (Rocard, Rosanvallon, Viverek, Worms, etcétera).

4. Una temática especial.

Se ha desarrollado, recientemente, la *intervención económica de los poderes locales* que sólo indirectamente ha sido tratado en este trabajo, por lo que no nos extendemos sobre ello. Véase, por ejemplo, el libro blanco publicado por los *Cahiers de l'Expansion Regionale* (número 48, París 1983) o el monográfico de la revista *Economie Regionale et Urbaine* (número 2, París 1982). La revista italiana *Il Comune Democratico* acaba de publicar un dossier especial sobre este tema (número 5 y 6, septiembre-diciembre 1983) y el *CEUMT —revista municipal—* publicará un número dedicado a la política local de creación de puestos de trabajo (1984). Un resumen de la experiencia inglesa, con abundante bibliografía puede encontrarse en Rodríguez Bachiller A.: «Las regiones metropolitanas inglesas ante la crisis» (1984, inédito. Se publicará en el libro sobre *Metrópolis, territorio y crisis* que prepara *Alfoz,* Madrid).

5. Sobre la descentralización en España y el caso de Barcelona que nos ha servido de referencia empírica principal, véase:

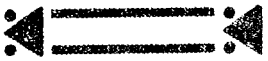
CEUMT: *Manual de gestión municipal* (1983 capítulo sobre «Descentralización y Participación»).

SÁNCHEZ MORÓN, M.: *La participación del ciudadano en la Administración pública* (C.E.C. 1980).

CASASSAS, L., y CLUSA, J.: *la organización territorial y administrativa de Barcelona* (Ayuntamiento de Barcelona 1981).

PAPERS de Descentralización y Participación editados por la Comisión de Descentralización Municipal y Participación ciudadana del ayuntamiento de Barcelona (5 volúmenes publicados entre octubre 1983, marzo 1984).

De J. BORJA véase también: «La ciudad y los actores sociales» *(Ciudad y Territorio* 1984), *La participación popular* (Instituto de Ciencias Sociales, Diputación de Barcelona 1983) y *Descentralización municipal y participación ciudadana* (Colegio de México, 1983).



IntervencioneS

Ignacio Sotelo

Cardoso introdujo la sombra de Max Weber y nos sigue acompañando. En la ponencia de Graciarena he creído advertir que precisamente ha habido una confluencia o convergencia, de los elementos analíticos y los normativos. Y eso ha traído a mi ánimo algunas dificultades que quiero aclarar. En la parte analítica —que me ha parecido espléndida— se ha señalado cómo el Estado contemporáneo, por lo menos en las zonas centrales, viene a ser una relación entre corporaciones y Estado. La sociedad no es una plenitud, no es una universalidad, sino que es una poliarquía, un conjunto de organizaciones y de corporaciones. El análisis hasta ahí, me parece correcto. El único tema que me parece importante es —si he leído o entendido bien— que por el afán de plantear el desafío de nuestro tiempo de qué alternativa hay a ese modelo, no se han analizado las posibilidades que todavía tiene este modelo corporativo que es relativamente reciente; y que nuestro afán intelectual es, y ha sido siempre a lo largo de la historia, de condenar al principio lo que está condenado, pero tiene una vitalidad mucho mayor que la que suponemos en los primeros análisis.

Es decir, hasta qué punto este Estado neocorporativista, entendido en el sentido actual, es decir, de corporación societal y no de corporación estatal, tiene capacidad de manipular la crisis y su supervivencia. Para estudiar esta posibilidad de supervivencia, creo que ha faltado un elemento, que sólo ha sido mencionado muy lateralmente, que es el desarrollo tecnológico. Porque si hay una historia de la evolución de la sociedad, de la evolución de la sociedad capitalista, tenemos que añadir como variable fundamental la historia de la evolución tecnológica desde el siglo XVIII al actual. Porque una determinada tecnología exige una determinada forma de evolución y exige una determinada forma de corporativismo, de constitución corporativa. Y, efectivamente, hay que vincular este nuevo Estado corporativo, no por las formas de la primera, ni de la segunda llamadas revoluciones industriales, sino por una tercera forma de revolución industrial que se define fundamentalmente por nuevas tecnologías, la informática, la nueva tecnología que nos da los nuevos conocimientos físico-naturales, que lleva consigo no a una concentración de la producción, sino a una dispersión del proceso productivo mismo. Esa dispersión lleva consigo a que la producción ya no pueda «organizarse»; la fábrica fue el fundamento del movimiento obrero y como unidad productiva, posiblemente, pertenezca más al pasado que al futuro. Entonces, en las nuevas tecnologías, existen formas de dominación y de producción, que pueden hacer mucho más viable esa forma de corporativismo que está iniciándose y que puede ser una realidad presente y futura a más largo plazo de lo que podemos suponer, porque precisamente desintegra a todos los elementos que no están integrados corporativamente. Es decir, que si se integran corporativamente, entran en el juego, y al entrar en él tienen una flexibilidad de participación que es corporativa. El hecho real es que este nuevo Estado corporativo no integra plenamente a la sociedad, a todos los individuos de la misma, sino que crea nuevas formas de marginación social. El problema es si esas nuevas formas de marginación tienen posibilidades de corporativizarse, de organizarse corporativamente, y al hacerlo, se integran como una corporación más en esa pluralidad, en esa poliarquía; por tanto, no transforman la poliarquía, sino que son un factor más a considerar en esa poliarquía, y los elementos residuales marginales están tan individualizados que no plantean una alternativa peligrosa para ese propio sistema. Porque lo que se está forjando no solamente es un mundo integrado corporativamente, sino un mundo marginado. Las formas de marginación son formas de atomización. Puede ser que un 20 ó 30 por 100 de la sociedad, es decir, del conjunto de la población, está marginado individualmente, puede ser que la cifra pueda aumentar en el futuro según el desarrollo propio de estas nuevas tecnologías. Lo que ya es verdad es que no hay integración en el proceso productivo de la totali-

(*) Por motivos de fuerza mayor, Jordi Borja tuvo que ausentarse del coloquio, antes de su terminación, por lo que los participantes no realizaron intervenciones directas sobre su ponencia.

dad de los habitantes de un país determinado. Pero los desintegrados no son, necesariamente, una fuerza que cuestione a ese Estado corporativo, sino que es un factor con el cual se cuenta; existen técnicas de control de la marginación y, por tanto, esa sociedad marginada, que crea una subcultura con nuevos valores, con un nuevo concepto de la subjetividad, etc., a largo plazo puede ser la gran alternativa; es decir, que en el meollo de nuestra propia cultura se está creando otra nueva cultura. Pero ese es un proceso que puede ser bastante largo; a corto plazo, lo que puede pasar es que esa marginación sea totalmente asimilada y controlable, y lo único que le afecte como hecho real de la sociedad capitalista altamente desarrollada es que ya no se aspira, ni mucho menos, a la integración de todos los habitantes, sino, exclusivamente, a la integración de una parte de forma corporativa. El resto, la marginación, serían creaciones culturales de futuro cuya posibilidad puede residir en ni ser asimiladas ni tener capacidades de competencia con el sistema corporativo. La posibilidad de romper los límites del Estado corporativo y que la marginación tenga algún sentido, mediante el desarrollo de una democracia participativa o una democracia mixta, constituye una verdadera incógnita de futuro.

Vicente Donoso

No quiero volver con el problema de la legitimación, pero sí quiero poner sobre el tapete que, al menos desde mi punto de vista, prácticamente las soluciones que se han adoptado, tienen más que ver con el ámbito de lo que sería (ya que estamos perseguidos desde que hemos empezado esta mañana por el fantasma de Max Weber) la razón técnica o la razón instrumental que diría Hortheimer, pero se abandona completamente quizá lo que es el ámbito de la razón de tipo comunicativo. Es decir, precisamente el ponente ha mencionado muy bien a Luhmman, y quiero decir, aprovechando precisamente la cita de Luhmman, que si tuviera que resumir en una palabra mi aportación a lo que sería la democratización del Estado, diría que habría que volver a reconquistar el ámbito de lo que es la ética. Es decir, aquí no se trata de que cualquier tipo de integración esté definida por una técnica política, sino que lo que tenemos es que volver a encontrar formas de enfrentar los problemas políticos desde el punto de vista ético y no tecnocrático. A esto aludía yo esta mañana cuando planteé el tema de la crisis de legitimidad. No es una crisis de integración sistémica la que se produce, sino de legitimidad. E insisto, una vez más, en que lo que vuelvo a oír a Ignacio Sotelo, por ejemplo, son más bien preguntas que se refieren a los aspectos técnicos de la integración social, pero muy poco sobre el ámbito de tipo comunicativo o el ámbito de tipo ético. Resumiría de nuevo lo que quiero decir: que tal vez la necesidad de reabrir un espacio que pienso que se ha perdido, como es el de la discusión racional de los problemas políticos desde un punto de vista ético, aportaría mucho a la democracia.

Ludolfo Paramio

Tenía varias preguntas que hacer. Una de ellas tiene un punto de partida que aparece implícito en el análisis de Portantiero, pero no me parece convincente. Es la hipótesis de que los movimientos sociales, los nuevos sujetos sociales que creo que ha dicho él, aparecen como consecuencia de los límites que la crisis pone a la capacidad del sistema económico para repartir dividendos entre los diferentes grupos en conflicto. Habría un corporativismo liberal que estaría funcionando en los años 60, que crearía unas determinadas expectativas que se verían frustradas cuando la crisis económica impide al Estado ofrecer los resultados previstos. Yo entiendo que esto es un poco inexacto; creo que antes de que la crisis estallara había ya un proceso de expectativas desmesuradas que se perciben en todas las sociedades capitalistas avanzadas y que está relacionándose con la aparición de los movimientos sociales. Por su parte, Portantiero ha mencionado el hecho de que el Estado se veía cada vez más abrumado por demandas crecientes, y no siempre compatibles, de los diferentes grupos sociales.

Si se acepta que ese proceso es anterior a la crisis, e incluso si se aceptan algunos análisis de la crisis, que la presentan en términos de la creciente capacidad de algunos grupos sociales para inclinar en favor suyo el reparto del pastel, resulta que el problema no es que los movimientos sociales sean resultado de la crisis económica, resulta que la nueva conflictividad no es resultado de la crisis económica, sino al revés. Esto nos llevaría a plantearnos el problema de cuál es el primer componente que se ha roto en las sociedades occidentales y cabría sospechar que éste es

el hecho de que el corporativismo liberal nunca ha creado un consenso efectivo en términos de valores. Ahí no sé si voy a sintonizar con las dos intervenciones anteriores, pero lo que me parece un problema fundamental, es que el orden social de los años 50 y 60, en la medida en que fue un orden más o menos hegemónico, estable, que conseguía armonizar demandas económicas con un sistema político integrador y una ideología más o menos de concertación, en cambio no supo crear unos objetivos sociales comunes, no supo crear una ideología hegemónica en sentido estricto, no que unificara la sociedad, no que creara una nueva mayoría, sino que armonizara ideológicamente las relaciones entre las minorías. Lo que creo que hubo fue un marco económico con una base de valores incompatibles, en que se le dejaba a todo el mundo competir por el reparto del pastel. En la medida en que había bastante pastel, la cosa iba bien. En la medida en que las reivindicaciones empezaron a crecer más de prisa que el pastel, las cosas empezaron a ir mal. Cuando además dejó de crecer el pastel, las cosas empezaron a ir rematadamente mal. Si este análisis fuese cierto, lo que tendríamos en los años 80 no sería sólo un problema de reajuste económico, que lo hay; y que, por cierto, lo hay con unos grandes condicionamientos económicos, y del que es expresión clara el reajuste a la crisis en los países centrales.

Pero aparte de ese problema económico, que creo que es muy real, aparte de un problema político de que hay falta de legitimidad a consecuencia de esa necesidad de reajuste económico, aparte de eso, hay un problema de ponerse de acuerdo sobre los valores sociales, y ahí es donde entra la ética, no como algo anterior, sino como algo a definir. Ahí entraría como una ética neocontractualista, que implicaría que el país, las sociedades avanzadas, tendrían que saber qué tipos de sociedad quieren.

Y eso es lo que yo entiendo que no hubo en los años 60 en que se heredaron una serie de modelos de sociedad incompatibles, y simplemente se les armonizó sobre la base de un marco económico creciente. Así, cuando nos encontramos en la situación actual, el problema fundamental de la definición de un nuevo orden político estable —y eso quiere decir un orden democrático—, es también la definición de un modelo de sociedad consensuado. Ahí me temo que es donde, precisamente, estamos más atrasados, pero, probablemente, el reajuste económico para los 90 esté alcanzado, donde se logre, y el sistema político hoy por hoy no parece que esté en grave riesgo. Ahora, si no se consigue un acuerdo sobre los valores sociales y políticos que se pretende defender, sí cabe sospechar que pueda haber una erosión y una ingobernabilidad de los regímenes polidemocráticos en los países capitalistas avanzados.

Jorge Graciarena

En primer lugar, me ha impresionado el trabajo de Juan Carlos Portantiero. Creo que es de una complejidad muy grande y espero tener la oportunidad de leerlo detenidamente para poder traer a discusión alguno de los temas planteados.

Sí quiero hacer una pregunta tremendamente provocativa a nuestro amigo Henry Pease sobre algunos problemas del desarrollo político peruano, en lo que concierne a la temática general del Estado y de la democratización. En su presentación ha recordado un tema que llama la atención, sobre el cual quisiera alguna profundización, porque creo que es de gran interés. Perú tiene una política muy peculiar, para los que no somos peruanos por lo menos, y a veces nos resulta relativamente imprevisible.

Aquí nos ha mencionado que el municipio se ha constituido en una célula democrática y que hay un proceso de democratización muy activo y profundo, porque involucra directamente a los individuos, a las personas, en actividades democráticas que luego se transmiten, y es aquí justamente donde quiero poner el acento.

Otros órganos están menos directamente involucrados con personas, demandas sociales diversas, etc., y aquí es donde surjen las perplejidades relativamente permanentes, o bastante antiguas, sobre el funcionamiento de la política peruana. Uno tiene la idea de que allí hay varios universos: uno de lo político y otro de lo social. Hay un sistema de partidos, variado y complejo, y hay una movilización social extraordinariamente activa, muy activada desde el régimen militar del 68, que se ocupó especialmente de profundizar esta brecha entre lo que podemos llamar lo político y lo social. Hay una movilización social que se transmite muy relativamente, al parecer, a través del sistema de partidos y, en ese momento, el régimen militar trató de crear una serie de instrumentos, de órganos de gobierno, de participación, que fueron sucedáneos de los partidos, para evitar la politización, que era justamente lo que trataba de impedir.

La pregunta concreta es cómo se produce el

puente, qué conexiones son operativas en este momento para vincular el plano de la dinámica de la sociedad centrada en estas unidades celulares de tipo municipal, y algunas otras regionales o subregionales, con el Estado, y en qué medida están funcionando de una manera relativamente operativa.

Angel García Sanz

La comunicación de Henry Pease sobre la potencialidad y el gran papel que en el Perú han jugado las organizaciones locales, los municipios, me lleva a hacer una muy breve glosa histórica de este hecho, porque me ha evocado unos pasajes de la historia de España en que también los municipios han jugado un papel de gran trascendencia cuando se ha dado, como en Perú, un vacío del Estado como sistema de gobierno. Creo que quizá sea digno de tenerse en cuenta la posible gran vitalidad de la organización municipal en el mundo hispánico como forma intermedia de organización de la sociedad civil. En concreto, en el caso español, en el siglo XVII, se da también un vacío de Estado,y, sin embargo, el país, la sociedad civil, sigue funcionando en base a las organizaciones locales básicas, los municipios, a pesar de que hay una dejación y un caos del poder central, del poder del Estado. Otro momento igual en la historia de España es a principios del siglo XIX, cuando el Estado del antiguo régimen se derrumba y son los municipios, y luego, sobre éstos, la organización de las Juntas Provinciales, las que estructuran la defensa y liberación del país frente a la invasión napoleónica. Incluso podríamos evocar casos más recientes: cómo después del año 75 han jugado, en la transición política, la organización vecinal y la revitalización de la vida municipal, un cierto papel, aunque en este caso creo que no hay una dejación del Estado. Simplemente quería comentar esta evocación de hermanamiento histórico, por lo menos en algunos momentos.

Juan Carlos Portantiero

Yo jamás sostuve que la crisis actual se planteara básicamente con una crisis de incapacidad de la economía de producir cierto tipo de insumos para el funcionamiento del sistema político que hace que este sistema político entre en quiebra. Creo que, efectivamente, ese es un elemento a tener en cuenta en una situación de crisis, no como *a priori* analítico, sino porque efectivamente en esta crisis también coincide esa dimensión: los bienes materiales potencialmente intercambiables en el mercado político han decrecido. Pero pienso que lo que caracteriza la crisis presente (y que por eso es una crisis que recorre en su dimensión una escala planetaria y no solamente un modo de producción) es que tiene que ver con los valores, es una crsisis, en ese sentido, sobre todo ética.

A mí me parece que no es necesariamente útil una discusión sobre si primero está el huevo o la gallina. Evidentemente podemos recurrir a cualquier caracterización al uso de las situaciones de crisis, para darnos cuenta de que efectivamente una es la dimensión de la crisis como desajuste funcional, pero como desajuste entre subsistemas, y otra es la dimensión de la crisis como dimensión valorativa. A mi me parece que en esta situación coinciden las dos, pero creo que lo que marca la profundidad de la crisis es que la dimensión valorativa adquiera una entidad enorme. En ese sentido, lo que yo planteaba es que frente a una mirada de la crisis, en términos de desajuste, cuya solución es homeostática en el sentido funcionalista, o el cambio de sistema en el sentido marxista, y una apreciación de la crisis en la dimensión de lo que produce la crisis en sí misma, lo que ya tiene que ver con una dimensión valorativa de replanteo integral, me quedo como hipótesis interpretariva mucho más con la última que con la primera.

En este sentido también me coloco en la línea de lo que entendí que planteaba Donoso; pero tomando más puntualmente un aspecto de lo que Paramio señala, también me parece que podría haber cierto desliz discutible en una formaulación en la que se plantea que no hubo capacidad por parte del sistema de prever la posibilidad de una crisis y, por lo tanto, de construir unas formas de consenso que la evitara. Yo creo que la crisis surge porque ningún sistema es capaz de tener una racionalidad a priori, capaz de conjugar lo que la propia dinámica conflictiva de la sociedad va a generar. Si hay crisis de valores es porque se creyó en determinado tipo de proceso de asociación entre desarrollo económico, político y cultural, que en los diversos planos marchaba hacia una situación de armonía crecientes. En realidad, lo que sucedió es que se dieron las premisas —desarrollo económico, social y cultural—, pero no los resultados, y que en lugar de armonía y

homogeneidad creciente fueron desarmonía y conflictualidad creciente, sobre la base de que fue la propia dinámica de la sociedad en su crecimiento la que generó diversidad y nuevos conflictos. Así, pues, no es pensable la posibilidad de una racionalidad a priori que contuviera los principios de un desarrollo armónico. La crisis estalla porque el modelo tiene éxito y, al tenrlo, crea mayor diversidad y diferenciación y heterogeneidad social y, por lo tanto, deja atrás los valores sobre los que se sustentaba el estadio anterior, valores institucionales, culturales, políticos, de interacción, etcétera.

En relación con lo que ha planteado Ignacio Sotelo, parece prematuro el decretar la muerte del modelo neocorporativo de gestión de la política. Por el contrario, la idea de concertación neocorporativa es hoy, y seguirá siendo durante mucho tiempo el motor del funcionamiento del sistema. La democracia no es el final ideal de un camino, sino un proceso caracterizado por la tensión entre el intento de construcción de un orden político, que hoy está basado en la concertación neocorporativa, y la conflictualidad de lo social que no puede integrarse en el modelo de orden sin negarse a si misma. De lo que se trata es de un proceso complejo o tensión entre orden político y movimientos sociales, cuyo resultado estoy incapacitado para definir. Lo importante es tener clara la idea de democracia y en este sentido entiendo que la democracia es un modelo ético y en modo alguno ni una técnica de gestión de la política o de selección de líderes (como sostiene el liberalismo elitista) ni tampoco una derivada natural de un determinado tipo de orden económico-social (como sostiene el socialismo marxista); más bien, la democracia es una construcción permanente y conflictual situada entre el movimiento de la sociedad y la tendencia al orden político.

No pensamos en la pura espontaneidad ni en la perfección del orden concertado, ni creemos en la extinción del Estado, precisamente porque creemos que un orden político ha de exisitir siempre como hipótesis, en la medida en que no deriva necesariamente de un orden económico, de lo que se trata es de mantener una concepción de la democracia, como posibilidad de control permanente, lo más extendido y descentralizado posible, de la sociedad sobre ese orden político.

Henry Pease

Creo que la pregunta de Jorge Graciarena exige una primera precisión respecto de la participación propuesta por los militares del 68. Efectivamente, sobre todo en la primera fase, hasta el 75, proponían un conjunto de formas participativas que se intentaron desarrollar, básicamente, hasta el 75-76. Pero cuando hablo de los movimientos sociales, sin negar el impacto indiscutible de ese período, hablo no sólo de aquello que propusieron los militares e intentaron aplicar desde el Estado, sino de la respuesta popular frente a esas propuestas. Diría que, incluso, aquellas organizaciones que surgieron de una ley y de una propuesta desde el Estado, derivaron luego en lucha contra el Estado pretendiendo cambiar sus formas y sus maneras de hacer. Lo movilizador del régimen militar no fueron tanto sus dispositivos para abrir la participación en comunidades industriales, en cooperativas o en otras formas autogestionarias, sino las reformas previas: la reforma agraria y determinadas medidas de política urbana que permitieron una serie de respuestas que fueron importantes para los movimientos sociales, unas canalizadas por esas formas de organización y otras en contra de ellas. De alguna manera hacia finales de los 70, confluyen en movimientos más amplios, y tienen un impacto muy importante —y esta es una de las vías de influencia en el Estado— en los partidos. Es imposible entender tanto lo que es la formación de Izquierda Unida —como un frente que reúne a partidos marxistas y no marxistas, que van desde los que surgieron del velasquismo hasta el maoísmo— como el proceso de democratización en el APRA, sin lo que significaron estos movimientos sociales, que de alguna manera forzaron a los partidos a subirse sobre la ola de las movilizaciones populares. Hay un montón de ejemplos, desde alcaldes del partido del gobierno que encabezan movilizaciones contra el gobierno en función de las presiones que vienen de las organizaciones que se expresan en ese espacio municipal hasta iniciativas en las cuales puede haber una presencia de los partidos a nivel local, pero no se corresponde con sus estrategias o directrices centrales.

Es más reciente el desarrollo de los municipios y se refiere básicamente a los municipios de distrito, en primera instancia en el caso de Lima, y a los municipios provinciales fuera de Lima. Creo que lo que los municipios pueden haber mostrado aquí como camino, es la posibilidad de que estas organizaciones se apropien de un espacio que potencia su movilización, que desarrolla con gestión popular determinados servicios, y que asume una cierta forma de representación que podría estar reemplazando a algo que se acabó, que era la mediación que significaba en épocas

constitucionales anteriores el parlamentarismo clientelista, cuyo rol no consistía en la afirmación soberana del Parlamento, sino en las demandas que canalizaba hacia el gobierno de Lima. Esto se va transfiriendo a los municipios y se va realizando más colectivamente, menos en función del carisma de una persona. Y sobre esto, en las movilizaciones obviamente se tocan los temas que son demandas sentidas de la población. Los partidos políticos están presentes, pero la iniciativa no parte de ellos, como tampoco podrían realizarse las movilizaciones sin ellos. Los partidos están presentes en las movilizaciones, en las del norte aparece el APRA, en las del sur aparece Izquierda Unida, pero las demandas, la fuerza de las demandas, la iniciativa y la concertación, se articulan más allá de los partidos. Está surgiendo un nuevo tipo de protagonismo popular y de dirigentes independientes con un claro impacto en el Estado, en los partidos políticos y en el sistema electoral.

Estado y Economía

Interesa particularmente al economista y político **Ricardo Lagos** el fenómeno de la participación del Estado en el desarrollo económico de América Latina y, en especial, en qué forma y medida está gravitando la situación más o menos generalizada de crisis. A su juicio —y paradójicamente— la evolución general y sobre todo las experiencias neoliberales o monetaristas van a redoblar la presencia estatal en las políticas encaminadas a enfrentar la crisis y encontrar caminos para una reactivación económica más solvente y duradera. Por su lado, el profesor español **Angel Melguizo,** resalta la exigencia de modificar el modelo de regulación estatal hasta ahora existente y, con ello, el papel del Estado, destacando —para el caso español— la necesidad de desarrollar plenamente el Estado de las autonomías para promover la descentralización y como vía de aproximación a una «sociedad democrática avanzada».

Ricardo Lagos

Crisis, Ocaso Neoliberal y el Rol del Estado

La tesis central de este artículo es que, *como resultado del ocaso de las políticas económicas neoliberales, y de la crisis por que atraviesan las mayorías de las economías latinoamericanas, el rol económico del Estado se verá fortalecido.*

El carácter subsidiario que en lo económico le asignaba la visión neoclásica se transformará, por el fracaso de las ideas y por el peso de los hechos, en crecientes y directas responsabilidades económicas del Estado para poder salir de la crisis. Por ello surge en diversos ámbitos el temor al Estado omnipotente, que «ahoga» al individuo. Sin embargo —se sostendrá— ello no es razón para disminuir responsabilidades al Estado. En ese caso, un Estado fortalecido en lo económico, requiere, necesariamente, de una democracia en lo político para resguardar los derechos y la iniciativa individuales.

En este trabajo se abordará en primer lugar lo que ha sido la evolución y crecimiento de la participación económica del Estado. En segundo término se analizará qué significó en dicha evolución la influencia neoliberal y cuál es la situación de hoy de América Latina. Luego, en la sección tercera, se analiza qué es lo que probablemente sucederá respecto del rol del Estado a la luz de la situación económica actual. En la sección cuarta, se hace una distinción respecto de los roles que debiera tener el Estado tanto en el sector público empresario como en el no empresario, para finalizar en la quinta y última sección refiriéndonos al tema de la compatibilización de un Estado económicamente fuerte y el funcionamiento de un sistema democrático.

Evolución y Crecimiento de la Participación del Estado

Decir que ha existido una tendencia al crecimiento de la participación del Estado en la economía es afirmar algo por todos aceptado y reconocido. Las razones de este crecimiento son múltiples y tendremos oportunidad de volver a ellas. Aclaremos, antes de proseguir, que cuando hablamos de Estado nos estamos refiriendo más bien al *sector público en las actividades económicas.* Esto es, a todas aquéllas actividades que en una u otra manera *pertenecen* a la sociedad toda y cuyo *control* corresponde a la esfera de lo público. En este entendido es conveniente distinguir —por cuanto muchas veces tiende a confundirse— Estado y Gobierno. El Estado es la nación jurídicamente organizada y el Gobierno se refiere generalmente a gobierno central, ésto es, a las características del poder ejecutivo respecto de las labores de administración y dirección de un estado. A lo largo de esta ponencia, cuando hablamos de participación del Estado en la economía, nos referimos a la participación del sector público. En él se incluyen no solamente a las actividades del gobierno central sino también las actividades de los gobiernos descentralizados, como puede ser el caso de las administraciones municipales o regionales, y, por cierto, en los países de carácter federal, a los estados federados. También forman parte del sector público las empresas de administrción que, generalmente con carácter autónomo, pertenecen a la nación toda. Esta las administra a través de los mecanismos del Estado mediante arreglos institucionales específicos.

Por esta razón dentro del *sector público es útil distinguir entre sector público no empresario (SPNE) y sector público empresario (SPE).* El criterio para distinguirlos es el de si se realiza o no una venta en el mercado de los bienes y servicios (caso del SPE), o bien se trata de bienes asignados directamente, sin una contraparte directa en el mercado (caso de los bienes y servicios producidos por el SPNE). En este segundo caso se trata de una asignación de recursos para satisfacer las necesidades públicas, la que se hace en forma discrecional —en el sentido de que es un acto de la autoridad— lo cual no quiere decir que ella sea arbitraria.

Dicha asignación se realiza con posterioridad a la exacción de recursos que la misma autoridad tiene que hacer, precisamente para asignar dichos recursos. También es éste un acto de autoridad. No existe en este caso reflejo alguno de las «preferencias individuales», que constituyen la esencia de la asignación de bienes cuando éstos se transan en el mercado. En éste son las «preferencias individuales», que se expresan a través del mecanismo de precios, las que

permiten establecer qué bienes se producen o no se producen por el sector público, salvo cuando se trate de monopolios naturales [1]. En cambio, en el SPNE la exacción de recursos y la asignación de los mismos es un acto de autoridad; tiene carácter político. Este acto de autoridad está por cierto sometido a determinados controles, responsabilidades y análisis de resultados que se expresan en la esfera de lo político y de ahí entonces los resguardos de carácter democrático que tienen que existir en un Estado, de modo que el SPNE obedezca a las necesidades de la sociedad y no al arbitrio de algunos individuos. Lo importante es que tanto el SPNE y SPE están bajo la tutela de los poderes públicos y, por tanto, la sociedad tiene control sobre él. Esta definición del sector público hace que éste surja simultáneamente con la organización del Estado. En tanto éste tiene que realizar actividades en el campo de lo económico, ellas caerán dentro del sector público. La importancia de este sector dentro de la economía depende de muchos elementos, siendo preponderante el sistema económico que se elija. Sin embargo, existen circunstancias o hechos económicos que obligan a una mayor participación de lo público. Esta parece ser la situación presente de *América Latina,* ante la magnitud de la crisis actual.

Participación del Sector Público

La participación del sector público en la economía puede medirse en dos formas: una, por medio de la relación entre gasto público y renta nacional, y la otra observando la relación entre exacciones públicas y renta nacional. Normalmente la relación gasto público-producto nacional es más alta que la relación exacción y gasto público versus producto nacional, lo cual refleja en muchos casos los déficits del sector público y también el hecho de que no existe una equiparidad absoluta de exacción y gasto, en tanto hay determinados tipos de los últimos que no tienen necesariamente una contrapartida de recursos. Por ello, la discrepancia en la relación de ambos guarismos refleja de preferencia el déficit, pero no exclusivamente éste. Dicha relación es sustancialmente más alta en Europa que en América Latina, como puede verse en el cuadro número 1. Esta situación se explica fundamentalmente porque los países europeos entienden que las responsabilidades del Estado respecto de las necesidades del individuo son tales, que éste tiene que tener una actividad en el campo económico más importante. Principalmente, la mayor participación del sector público se expresa en el campo de la seguridad social en donde —es sabido— los países europeos tienen un sistema muy completo. Así, por ejemplo, en los casos de Alemania, Francia, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo, más de un tercio de las exacciones públicas

obligatorias están constituídas por la seguridad social. En el caso del Reino Unido, en que sólo un 17 por 100 de dichas exacciones corresponde a seguridad social, ello se debe a que el grueso de ésta está financiada directamente mediante impuestos. En otras palabras, el mayor peso del sector público en Europa respecto de América Latina obedece a que el Estado tiene responsabilidades mayores desde el punto de vista de lo que la sociedad le asigna en el campo económico. En cambio, el nivel actual de participación del gasto público en el producto bruto de América Latina refleja una evolución a lo largo del tiempo, en que si bien el sector público ha venido creciendo respecto a su participación, ésta dista mucho de estar cerca de los países más avanzados.

Es interesante analizar, aunque sea someramente, las distintas explicaciones que se han dado respecto del porqué el crecimiento de la participación del sector público en la economía. Wagner (1909) en el siglo XIX sostuvo que este aumento no es sino el resultado de una multiplicación de las funciones que el SPNE tiene como resultado del desarrollo económico. A juicio de Wagner, a las funciones primarias que tiene el sector público, que no son sino aquéllas que la sociedad le atribuye al Estado y que se refieren a la defensa del orden externo, la defensa del orden interno y la administración de justicia y que toda sociedad asigna normalemtne al Estado, se ha ido agregando un número creciente de otras funciones que la sociedad va exigiendo al Estado y para cuyo desarrollo requiere necesariamente de mayores recursos públicos.

En la tesis de Wagner pareciera existir una expansión lineal de la participación del sector público en la economía. Otros autores —como es el caso de Peacock y Wiseman (1967)— estudiando la evolución de esta relación en Inglaterra, sostienen que el aumento de la participación del sector público en la economía no es contínuo, sino que se produce a saltos, los que coinciden, generalmente, con períodos de grandes transformaciones políticas, económicas y sociales. Entre esos períodos de grandes transformaciones existe una relativa estabilidad en la relación gasto público-producto nacional. Vessillier (1983), por ejemplo, analizando la situación en Francia en el período 1870-1970 constata que esta relación aumenta del 10 al 50 por 100. Sin embargo, entre 1870 y 1910 hubo una estabilidad del 10 al 12 por 100, produciéndose un salto importante hacia 1920, luego de la primera guerra mundial y otro hacia 1935, consecuencia de la depresión de los 30. Hacia 1947, luego de la segunda guerra mundial, la cifra se aproxima al 50 por 100. Aparentemente entonces, son los períodos de grandes mutaciones los que producen estos saltos cuantitativos importantes en la participación del sector público. Indudablemente que si se mira la situación de hoy de América Latina con este enfoque podría predecirse que se producirá un salto cuantitativo

importante, como resultado de la crisis actual. Es útil recordar que así ocurrió en la depresión de los años 30.

En todo caso, y cualesquiera que sean las razones por las cuales el Estado, o mejor dicho, el sector público, ha ido aumentando su participación en la economía, lo concreto es que hoy en América Latina entre un 20 y un 30 y casi un 40 por 100 de la economía es regida a través del mercado. En el caso de los países desarrollados capitalistas europeos, casi el 50 por 100 de la asignación de recursos se hace directamente por el sector público y no por la vía de mercado. Esto, entonces, lleva al tema de cuáles son los objetivos de este sector público; en virtud de qué realiza dicha asignación de recursos. La pregunta es importante, porque si existe claridad acerca de los objetivos del sector público, podemos detectar cuál será el rol que tendrá el Estado en el futuro en la actividad económica si, como se sostendrá, dada la crisis actual esos objetivos se harán más presentes todavía.

CUADRO 1

PARTICIPACION DE LOS GASTOS PUBLICOS EN EL PIB, 1977

(En porcentaje)

América Latina		Europa	
País	%	País	%
Paraguay	11	Suiza	21
Bolivia	12	España	25
Guatemala	12	Turquía	26
Ecuador	14	Alemania	30
El Salvador	15	Portugal	31
República Dominicana [1]	16	Grecia	32
Argentina	17	Finlandia	33
Honduras [1]	18	Austria	37
México	18	Dinamarca	37
Perú	20	Francia	38
Brasil	21	Italia	39
Costa Rica	21	Inglaterra [1]	42
Uruguay	23	Suecia	45
Panamá	31	Irlanda	46
Chile	32	Noruega	46
Venezuela	35	Bélgica	48
Jamaica	39	Holanda	53

Fuente: Fondo Monetario International, «International comparisons of government expenditure», *Occasional Paper*, N:10, abril 1982.

[1] 1976.

Siguiendo a Vessillier (1983) se podrían indicar tres objetivos esenciales: 1) el sector público debe satisfacer, a través de una red de distribución de recursos nacionales las necesidades públicas; 2) promover un crecimiento equilibrado para lo cual debe mejorar los mecanismos de mercado; y 3) corregir la distribución de las rentas y de la riqueza que provienen del mecanismo de mercado. Algunos autores sostienen que el Estado debiera también proveer al pleno empleo de la sociedad y esto como un objetivo per-se, más que como una consecuencia de la política económica. Sobre el particular, y luego de la crisis de los años treinta y del énfasis que se puso en los problemas de empleo, se desarrolló toda una corriente del pensamiento en este sentido; baste solamente recordar el trabajo de Lord Beveridge en la Inglaterra de 1945.

Necesidades Públicas

Pero si el primer objetivo es satisfacer las necesidades públicas, las cuales no están en condiciones de ser satisfechas normalmente por el mercado, surge entonces la pregunta de qué son estas necesidades públicas. Aquí, la concepción más tradicional —como se indicó— sostiene que estas necesidades públicas son las relativas a la seguridad (interior y exterior) y la justicia. Es evidente que el mercado no está en condiciones de satisfacer este tipo de necesidades. Estos servicios, una vez que se producen, benefician a todos los individuos y en consecuencia ninguno de ellos puede quedar excluido «de su consumo» y tampoco podría pretender aplicárseles un pago por el otorgamiento de este servicio por parte del Estado. De ahí entonces que, incluso los neoclásicos, están acordes en que este tipo de necesidades públicas deben ser satisfechas por el Estado. El tema se hace más complejo cuando se quiere incorporar al concepto de necesidad pública otros servicios, cuya oferta es divisible, como es el caso de sanidad y educación. Sin embargo, son varios los autores (Musgrave, entre otros), los que sostienen que es posible incluir a este tipo de servicios dentro del concepto de necesidad pública. Para algunos, el que estas necesidades se incluyan o no como necesidades públicas, podría expresarse a través de la preferencia del individuo mediante el voto ciudadano. Pero ahondar en este terreno nos llevaría lejos del propósito central de este artículo. Sin embargo, respecto de este tipo de necesidades, la teoría neoclásica apunta que la existencia creciente de externalidades permitiría justificar la incorporación de estas necesidades en el concepto de lo público. Si, efectivamente, en este terreno existen economías externas, entonces se justifica su incorporación al concepto público, en tanto se pudiera alcanzar una reasignación óptima de recursos. Estos son los «merit-wants» de que habla Musgrave por necesidades tutelares (vivienda, salud, educación). Musgrave (1959).

Esta visión neoclásica se ve modificada por la concepción keynesiana. En ésta, el Estado no solamente provee la satisfacción de necesidades públicas, sino que constituye un ente que persigue fines propios. Aquí habría lo que algunos han denunciado una teoría orgánica del Estado, en la cual la categoría de lo público se opone a lo privado, hay mecanismos de asignación distintos: una, el mercado; la otra, la coacción, pero obviamente que la determinación de la esfera pública y de la esfera privada es una decisión política y, por tanto, en función de la ideología y la concepción que tiene cada sociedad expresada mayoritariamente, tenderá a haber categorías diversas del ámbito de lo público respecto del ámbito de lo privado. Así «se concibe la colectividad pública como una realidad sociológica y política, un sujeto económico en su totalidad que persigue fines y utiliza mecanismos que le son propios. Pero la idea de bien común o de interés general oculta la realidad de los conflictos de intereses entre grupos» (Vessillier, 1983, pág. 122).

Amén de las responsabilidades del Estado respecto de las necesidades públicas como quiera que éstas sean definidas, existe consenso en que las otras tareas que debe enfrentar el Estado en lo económico se refieren a superar las fluctuaciones coyunturales de la economía y, a la vez, lograr un crecimiento económico equilibrado. La influencia keynesiana respecto de estos objetivos es demasiado obvia y no vale la pena insistir en ello. Tan sólo valdría la pena reforzar la tesis que, tanto el corto plazo (énfasis en lo coyuntural) como el largo plazo (énfasis en el crecimiento) están íntimamente implicados y, en consecuencia, la participación del Estado es igualmente importante respecto de uno y otro período.

El tercer gran rubro en el cual se acepta la intervención del Estado en el campo económico se refiere al mejoramiento en la distribución, tanto personal como regional del ingreso. Aceptar este objetivo implica reconocer que el resultado de la distribución del ingreso como consecuencia de las fuerzas de mercado no es el óptimo de un punto de vista social y, en consecuencia, los poderes públicos a través de una acción política deben tomar las medidas para modificarlos.

La consecución del pleno empleo como objetivo de la intervención del Estado en la economía aparece de manifiesto especialmente a partir de la gran crisis del treinta. Cuando se constata la situación actual de América Latina, en que todos los indicadores apuntan a una duplicación, por lo menos, en las cifras de desempleo abierto, hacen más premioso el que éste sea un objetivo per-se y no el resultado de una política económica en aplicación. Se hizo referencia al trabajo de pleno empleo en una sociedad libre de Lorde Beveridge en 1945, en que el gran tema era precisamente

cómo se mantienen niveles de pleno empleo inmediatamente después de la segunda guerra mundial.

La Crisis y los Objetivos

Si se acepta que éstos son los objetivos que tiene la intervención del Estado en la economía, una época de crisis económica como la que atraviesa hoy América Latina, hace que estos objetivos tengan un mayor relieve que en el pasado, por cuanto se ha perdido el ritmo de crecimiento de la economía, se ha empeorado en la mayoría de los países la distribución del ingreso y se está muy lejos de tener niveles de pleno empleo. En consecuencia, estos objetivos, que de suyo son importantes de alcanzar, se hacen más premiosos en una América Latina que tiene las características de crisis. En este sentido, tal vez nos acercamos a esos momentos de mutación profunda a que se refieren Peacock y Wiseman. De ahí que sea importante analizar el cuadro de América Latina hoy para ver cómo este cuadro influye en el rol que tendrá el Estado en el futuro.

El Cuadro Latinoamericano

Es muy difícil generalizar tratándose de América Latina, ya que los países han tenido distintas experiencias en materia de políticas económicas. Sin embargo, no es aventurado sostener que hubo hacia finales de la década del setenta un marcado auge de la concepción neoliberal, si bien con énfasis y acentos distintos en los diferentes países de la región. Hubo algunos países que, como Chile, llevaron la experiencia neoliberal al extremo; otros respecto de los cuales dicha experiencia se realizó con tonalidades bastante más tenues, como fue el caso de México o de Colombia. De igual manera, hoy puede señalarse que dicha marea neoliberal se encuentra en retirada. No fue capaz de resistir el test de la crisis internacional y los efectos que ésta ha tenido sobre América Latina. Es cierto que los países que con mayor pertinacia han mantenido la aplicación neoliberal son los que simultáneamente están pagando el más alto precio en materia de crecimiento económico, distribución del ingreso, salarios reales y empleo. Sin embargo, la crisis internacional ha sido el detonante que ha impedido que subsista la marea ideológica neoliberal.

No es el propósito ni existe espacio en este trabajo para

adentrarnos en el apasionante tema del porqué la concepción neoliberal tendió a imponerse tan fuertemente en la región. En cierta medida ella fue la respuesta al fracaso de algunas concepciones desarrollistas de los sesenta y de otras experiencias fallidas, ya sea de corte populista o prosocialista; y del punto de vista técnico, a las deficiencias en los sistemas de planificación. La intervención, en muchos casos del proteccionismo extremo para favorecer determinados grupos industriales o de otras actividades económicas; y la manipulación —casi de carácter burocrático— de determinadas herramientas económicas, hicieron que se visualizara la liberalización de las actividades económicas como la respuesta adecuada hacia una mayor y más eficiente asignación de recursos. Por otra parte, es indudable que la adopción simultánea de políticas de corte monetarista en los países centrales, así como el masivo reciclaje privado de los petrodólares, fueron también circunstancias determinantes.

La liberalización alcanzó tanto a los mercados internos como a los externos. A la libertad respecto de la formación de precios de los factores productivos y de los bienes de consumo, se sumó en lo externo la apertura al comercio exterior. Las ventajas comparativas estáticas se estimaban como la panacea para poder alcanzar mayor eficiencia en la asignación de recursos. La liberalización de los mercados de trabajo (presentando en muchos casos la represión a la actividad sindical no solamente en términos políticos sino como una «conquista» que haría más fluido el mercado del factor trabajo) y al mismo tiempo la organización de mercados de capitales para poder aumentar el ahorro externo y canalizar el ahorro interno, fueron elementos característicos de todos los países de la región. A ello se agregó la necesidad de tener un balance equilibrado de las cuentas del sector público, el cual, una vez logrado, permitiría que las fuerzas del sector privado no tuvieran que estar financiando déficits crecientes que se visualizaban solamente como signos de ineficiencia del sector público. El Estado debía jugar un rol subsidiario, en tanto su ineficiencia permitiría que al transferirse actividades al sector privado, éste a través de los indicadores del mercado, actuaría con un aprovechamiento de los recursos mucho más eficiente que lo que podía hacer el sector público. El no a la intervención estatal pasó a ser casi un dogma de fe.

Neoliberalismo y Sector Externo

Pocos repararon que esta concepción neoliberal suponía la mantención de un acceso casi ilimitado a recursos financieros externos. En efecto, la apertura de las economías con acatamiento de las ventajas comparativas estáticas obligaba necesariamente a un

reacomodo del aparato industrial y de otros sectores económicos. Ello iba a implicar la pérdida de competitividad de sectores importantes de las actividades nacionales y el flujo de bienes y servicios importados en magnitudes tales que en tanto aún no «maduraban» las inversiones correspondientes al reacomodo dictado por las ventajas comparativas estáticas, iba a generar déficits crecientes en las balanzas comerciales. El flujo de crédito externo permitió equilibrar las cuentas de tal manera que la balanza de pagos pudo aparecer con signo positivo. Obviamente que esto no podía durar eternamente si no había en el corto plazo un mejoramiento en la balanza comercial.

En términos teóricos esta afirmación es contradicha por la teoría monetaria de la balanza de pagos, la cual pasó a convertirse en dogma de fe para sostener el mantenimiento del esquema. Dicha teoría, es casi idéntica a la del patrón-oro de los años veinte. Es sintomático que así como aquella no resistió el embate de los treinta, ésta tampoco sirvió para los ochenta. En base a dicha explicación, como el ajuste era automático, la autoridad monetaria (Banco Central u otra entidad) nada tenía que hacer: si había pérdidas de reservas, disminuía la masa monetaria y por ende tendía a subir la tasa de interés interna. Ante este aumento, se reiniciaba el flujo de capitales externos, atraido por dicha alza; este flujo hacía aumentar el circulante, lo cual provocaba una caida de la tasa de interés. *Ergo* la autoridad, una vez que establece libertad absoluta de cambio y deja libre la tasa de interés no necesita adoptar medida alguna. El Estado no tiene rol alguno que desempeñar.

La crisis de pagos externos que tiene América Latina, explica por qué esta teoría hubo de abandonarse. Al igual que en el treinta, los países que persistieron más tiempo en su aplicación son los que perdieron una mayor cantidad de reservas.

Lo que interesa rescatar, es que como resultado del fracaso de este instrumental, el que está surgiendo requiere de una ingerencia estatal mucho mayor. Y esto casi con prescindencia de los «ideologismos» de aquellos que aplican la política económica. Hoy la palabra en boga es «pragmatismo», con lo cual se justifica la necesidad de apartarse de la teoría neoliberal —donde ésta aún es aceptada— y utilizar herramientas heterodoxas.

En suma, sólo la gran liquidez internacional de los años setenta permite explicar el «éxito» que la aplicación de este modelo tuvo en sus inicios. *Sin ese contexto internacional, la experiencia neoliberal no habría durado lo que duró.* Cuando la economía internacional, por razones que no es del caso analizar acá, dejó de tener la liquidez qué tuvo en los setenta, el modelo demostró los pies de barro en los cuales estaba asentado y hoy todos presenciamos su estrepitoso fracaso.

El Caso de los Centros

Pareciera, además, que hay causas más profundas. La crisis económica internacional se produjo en un momento en que también se estaba produciendo una pérdida en la competitividad y en los aumentos de productividad de las economías capitalistas desarrolladas. Aun cuando pudiere superarse la actual crisis internacional, definida ésta en sus problemas de carácter financiero-coyuntural, los elementos estructurales que han impedido un crecimiento adecuado de la productividad de las economías centrales podría seguir actuando, haciendo imposible un eventual desarrollo sobre la base de la exportación de productos del tercer mundo hacia el primer mundo.

Estudios recientes (A. Lindbeck, 1983; H. Giersch y F. W. Wolter, 1983, y E. F. Deninson, 1983), demuestran que la pérdida de productividad de las economías desarrolladas ha sido muy fuerte y pronunciada en todos los países hacia finales de la década del sesenta, o sea, antes del inicio de la recesión que para algunos tendría su punto en el «shock» del aumento de precios del petróleo en 1973. El conjunto de países de la OECD tenía un aumento de productividad por trabajador del orden del cuatro al cinco por ciento entre 1950 y 1970. Sin embargo, a partir de 1970 y durante toda esa década, la productividad cae a 2,8 por 100. En consecuencia, como se señaló, suponiendo que los países desarrollados logren superar la recesión actual, si no atacan las causas estructurales más profundas que impiden un crecimiento adecuado, difícilmente estos países van a representar un mercado creciente para las exportaciones que debieran ser también crecientes de América Latina hacia ellos. Por tanto, y ante el creciente proteccionismo de dichos países, los de América Latina deberán mirar a aumentar el comercio entre ellos o hacia otros del tercer mundo. Esto implica mejorar los mecanismos de negociación y de integración de carácter regional lo cual requiere de una intervención creciente del Estado [1]. En suma, el instrumental que debe utilizarse no será el neutro de las ventajas comparativas que llamaba a la abstención de la actividad por parte del Estado, sino el dinámico que obligará a éste a buscar mecanismos de integración y de complementación si las exportaciones debieran continuar aumentando.

[1] En muchos casos las empresas del sector público son empresas de utilidad pública (electricidad, agua, teléfono, etc.), las cuales, en la concepción neoclásica, son monopolios naturales.

El Estado ante esta Encrucijada

Como resultado del cuadro descrito, ha habido una revalorización conceptual de la participación estatal en la economía. Por otra parte, las restricciones económicas de carácter externo obligan —quiérase o no— a un grado de intervención pública en la economía superior al anterior. Además, las modificaciones ocurridas en la estructura productiva de estos países obligarán al Estado a tomar determinadas medidas correctivas que permitían a América Latina enfrentar de un modo más adecuado los desafíos presentes. Estos tres aspectos apuntan hacia un sector público fortalecido. Veámolos separadamente.

Revalorizando algunos Conceptos

La concepción neoliberal sostenía que la más eficiente asignación de recursos se produce vía el mercado que, cuando conlleva una apertura del sector externo implica la aceptación de las ventajas comparativas estáticas. Junto con ello, como ya se señaló, al liberalizar los mercados de trabajo se permite una mayor fluidez de dicho factor, lo cual favorece la consecución del pleno empleo. Se organizaron, como se dijo, mercados de capitales y se abrieron nuestras fronteras. Estos cinco elementos hoy están sometidos a juicios críticos.

El deficiente rol que cumple el tipo de mercado existente en nuestros países para asignar recursos, ha sido dramáticamente demostrado. La predicción inadecuada del comportamiento de demanda ha hecho que hoy existan en la región departamentos sin vender, automóviles sin colocar y una acumulación de stocks de diversos productos. Ante este mercado que no asigna correctamente los recursos, hoy existe una búsqueda de mecanismos planificadores en la región que contribuyan a superar las deficiencias de nuestros mercados.

Y cualquier mecanismo planificador significa mayores responsabilidades para el Estado. De igual modo, cuando se refiere a ventajas comparativas, se aclara que éstas en verdad para que operen provechosamente deben ser dinámicas y no estáticas y, en consecuencia, el Estado debe procurar los mecanismos para actualizarlas. En otras palabras, el sector público debe actuar muy intensamente. Cuando se observa el fenómeno acaecido en la denominada «banda de los cuatro», Corea, Taiwan, Hong Kong y Singapur, nadie puede desconocer el rol fundamental que ha jugado el sector público. Así, por ejemplo, Corea, gran exportador de productos electrónicos, introdujo para el uso de su población la televisión a color cinco años después que Corea se transformara en uno de los principales exportadores de televisores a color en el mundo. Es un claro ejemplo de cómo

el Estado interviene en la economía para favorecer la creación de estas ventajas dinámicas. (F. Fanjzylber, 1981.)

Asimismo, muy pocos aceptarán «liberalizar» aún más los mercados de trabajo de modo que este factor productivo alcance el «justo precio» que permita el pleno empleo cuando todos los países de la región han visto crecer aceleradamente las tasas de empleo hasta llegar a veces a duplicarlas. Países que, como Chile, durante ya largos diez años hicieron del experimento neoliberal un dogma de fe y no han visto nunca descender las cifras de desempleo abierto a magnitudes inferiores al doble de las históricas, hacen que difícilmente hoy pueda continuar postulándose que liberalizando el mercado se resuelve el problema del empleo.

Sectores a Privilegiar por el Estado

La visión neoliberal del problema del empleo era, como se indicó, extraordinariamente simple. El Estado debía abstenerse de intervenir en el mercado de trabajo y sólo debiera establecer mecanismos para que existiera la mayor fluidez entre la oferta y demanda de trabajo. A lo sumo, y precisamente en la búsqueda de dicha fluidez, el Estado podía establecer o ayudar a establecer bolsas de trabajo u otros mecanismos de intermediación entre oferentes y demandantes. Dentro de dicha visión, en consecuencia, no tenía un rol activo el Estado que desempeñar. Hoy, a la luz de lo acaecido, la profundidad de la crisis y las magnitudes reseñadas en materia de desempleo, nadie podría postular un rol tan pasivo para el Estado. De ahí que la existencia de este problema va a obligar al Estado a participar y muy activamente. Sin ánimo de ser exhaustivos, podrían plantearse al menos cuatro sectores en los cuales el Estado va a jugar un rol central en materia del problema del empleo.

En primer lugar, no habrá solución al problema del empleo, de carácter global, si no existe una reactivación real de la economía al interior de cada uno de los países de América Latina. Esta reactivación, para que sea efectiva, requiere de un aumento sustancial de los niveles de inversión. Dadas las dificultades que tendrá el sector privado para aumentar dichos niveles, será en el sector público donde recaiga el peso del aumento de la inversión bruta en nuestros países. Asimismo, cualquiera otras medidas reactivadoras que impliquen un aumento de la demanda global, requiere de una política decidida y definida muy claramente.

El segundo elemento se refiere a la política de inversiones. Estudios realizados especialmente por PREALC, sostienen que la política de inversiones puede producir efectos sobre el empleo de carácter muy distinto, según sean los sectores privilegiados por el mismo. De ahí entonces que, sin que implique un mayor uso de recursos, el desviar las inversiones públicas hacia aquellos sectores que

tienen una mayor absorción de mano de obra, es una decisión de autoridad que puede ayudar de un modo importante a resolver el tema.

El tercer elemento se refiere a la caída que en la mayoría de los países de la región ha tenido el empleo en el sector público como consecuencia del rol subsidiario que la visión neoliberal le asignaba al Estado. Indudablemente que, a la luz de todo lo dicho en este trabajo, el rol más importante que tendrá que desempeñar en lo económico el sector público implicará un aumento en el número de puestos de trabajo que existe en este sector.

Sin embargo, estos tres puntos reseñados: reactivación, naturaleza de las inversiones y aumento del empleo en el sector público, producirán efectos en períodos medianos o largos. En el corto plazo, el Estado deberá abordar el problema del empleo. Si, además, como se sostiene más adelante en este trabajo, se están produciendo procesos de redemocratización en la región, ello obligará a que el problema de empleo tenga prioridad absoluta. De ahí, entonces, que en tanto las medidas reseñadas tienen lugar, será indispensable que el Estado aborde programas de emergencia para absorber los principales bolsones de cesantía que existen al interior de cada uno de estos países. Existe una extensa literatura respecto de las bondades y problemas que presentan estos programas. Lo que aquí se está señalando es que el Estado tendrá que establecerlos como una forma de hacer de puente entre la situación actual y la solución de mediano plazo que implican los tres puntos anteriores (Tokman, 1984).

Existe un alto grado de consenso, y sin necesidad de declararse keynesiano, en que el Estado debe intervenir activamente en la búsqueda de soluciones que conllevan al pleno empleo. No solamente por el rol que le compete para la reativación de la actividad económica, sino, además, en tanto ésta se produce, para encontrar soluciones en el corto plazo.

Diversos Frentes de Crisis

De igual manera la panacea de organización privada de los mercados de capitales como mecanismos centrales para la canalización de recursos necesarios para el desarrollo, ha quedado caricaturizada y desnaturalizada como resultado de los niveles de concentración y de manipulación monopólica que en casi todos estos países han sufrido estos mercados. Los escándalos financieros que han afectado a Chile, Argentina y Colombia y que han significado que muchos de los principales ejecutivos terminen en la cárcel, no han sido precisamente edificantes, ni hacen suponer que en el futuro sea el mercado privado de capitales el que nuevamente canalice los recursos.

En Chile, el sistema de previsión pasó también al sector privado en la época del auge neoliberal. En su oportunidad ello se presentó como el resultado «natural» del modelo económico en aplicación.

Luego de tres años de funcionamiento del nuevo sistema —y de la consiguiente propaganda— un estudio muestra que un sesenta por ciento de los afiliados piensan que las cajas de Previsión (estatales) son más seguras y confiables que las administradoras de Fondos de Pensiones (privadas). Estas AFP son más seguras sólo para el diecisiete por ciento de los imponentes. (Encuestas AFP, 1984.)

En este sentido, es indudable que se volverá a otorgar al sector público un rol central en la canalización de recursos financieros y esto implica necesariamente algún grado de planificación.

Lo mismo puede decirse de esta apertura ilimitada del comercio, cuando se constata el creciente proteccionismo de los países desarrollados, las fórmulas de protecciones arancelarias y especialmente los ingeniosos mecanismos de protección no arancelaria que dichos países estan aplicando para proteger sus productos. Todo ello conduce a que necesariamente América Latina deba, quiéralo o no, replicar con la misma moneda. Esto implica una intervención del Estado en la economía que nuevamente, en una u otra forma, va a tener que limitar el ingreso de productos externos.

La tentación a recordar la experiencia de América Latina en la crisis del treinta es demasiado grande. Todo el instrumental —tan heterodoxo en su época— de cambios múltiples, organismos estatales de comercio exterior (v. gr.: comisiones de cambios internacionales), listas de productos de importación prohibidas, aranceles diferenciados, etc., no fue, sino, el resultado de las restricciones externas. Hoy vemos a muchos países tomando similares medidas, no obstante que muchos siguen sosteniendo, en teoría, las bondades del libre comercio. Pero la realidad es más fuerte que la teoría y de ahí que el papel del Estado en este campo será mucho más impotante. Recordando lo dicho antes, ahora los Bancos Centrales tendrán arduo trabajo.

En consecuencia, todos los conceptos que la ideología neoliberal elevó a la categoría de principios teóricos centrales, hoy están puestos en tela de juicio y junto con ello se revierte la tendencia y respecto de cada uno de ellos es el Estado el que debiera jugar un rol mucho más importante.

La Restricción Externa

Pero no solamente por las razones anteriores el Estado va a tender a jugar un rol más importante en la región. Hay otros elementos objetivos que obligarán a ello, el principal de los cuales se refiere a las restricciones que el sector económico externo presenta en América Latina. No es necesario profundizar respecto de la magnitud de la deuda de América Latina, que alcanza a cifras superiores a los trescientos mil millones de dólares, ni tampoco sobre la incapacidad de pago que tiene América Latina, a menos que renegocie la deuda y a largo plazo. Toda la ronda de renegociaciones actuales que se refiere

a la postergación de pago mediante el arbitrio de tres a cuatro años de gracia, no hace más que retardar un problema que va a tener que enfrentarse en su globalidad. Esto va a significar que, ante la imposibilidad de obtener recursos externos, el sector público comenzará por establecer —como se dijo— un mayor control en los mercados cambiarios.

Por otra parte, sólo los agentes públicos tendrán acceso a los mercados externos. Quiéranlo o no, serán ahora los ministros de hacienda los que deambularán de capital en capital renegociando las deudas, sean éstas públicas o privadas y será el sector público el único capaz de obtener algún flujo crediticio hacia nuestros países. En consecuencia, el Estado va a tener que abocarse al tema de cómo asignar estos recursos que sólo él es capaz de obtener en el exterior.

Esto significa que el Estado deberá establecer los mecanismos para utilizar esos recursos externos, sea directamente vía el SPE o bien traspasarlos al sector privado. Pero, en este caso, ello requiere de una política especial. Así el Estado podría influir directamente en canalizar estos recursos hacia las inversiones o sectores que a su juicio sean los más adecuados (medido por su efecto en el empleo, o en el crecimiento del producto o para disminuir desigualdades regionales, etc.). Así como en el auge neoliberal el acceso al crédito externo fue determinante en el lugar secundario del Estado, hoy éste tendrá —quiéralo o no— que tener una política al respecto. Canalizar estos recursos directamente al sector privado vía el mercado de capitales será difícil, por las dificultades que, como se vio, éstos han tenido en los últimos años.

Estrategia Respecto a la Deuda Externa

Dado que todos los gobiernos de América Latina van a estar limitados por estas restricciones externas, para muchos aparecerá como indispensable enfrentar de un modo coherente el problema de la deuda externa. Se ha señalado por varios, y especialmente por el Grupo de los Treinta, que si los países de la OECD crecen a cifras inferiores al tres por ciento existirá una incapacidad absoluta de los países de América Latina de pagar su deuda ya que las exportaciones van a tener un crecimiento muy moderado. Por tanto, la alta tasa de interés que hoy existe como resultado de los abultados déficits de los Estados Unidos y que es el elemento que, según muchos, está impidiendo una corriente de inversiones adecuada para restablecer el crecimiento de las economías centrales, pasa a ser un tema que afecta a América Latina. Esto no sólo en tanto aumenta el volumen de pagos que debe realizar como resultados del aumento de tasas de intereses, sino, además, porque no le es indiferente el nivel de crecimiento de las economías centrales para poder pagar su deuda. Por tanto, así como los países desarrollados «insinúan» a los países latinoamericanos

las políticas que éstos deben desarrollar y ejecutar para poder pagar la deuda vía Fondo Monetario Internacional, *América Latina debiera estar en condiciones de señalar que no le son indiferentes las políticas económicas de los países centrales para el pago de la deuda. Este es un hecho capital en las relaciones internacionales hoy.* La necesidad de abordar de un modo coherente y conjunto los problemas internacionales como resultado de la interdependencia de las economías, obliga entonces a que los gobiernos latinoamericanos actúen por una sola voz. Esto significa un rol mucho más activo para el sector público, por cuanto el sector privado en todo lo que se refiere a negociación externa va a tener un rol secundario, por no decir inexistente.

Actuar conjuntamente puede entonces referirse a dos aspectos: (a) presentar un frente común de deudores, de manera de obtener condiciones más adecuadas. Este camino ha sido objetado por varios países que sostienen que cada caso es especial y estiman que haciéndolo separadamente —dadas sus particulares condiciones— podrían obtener términos más favorables; (b) discutir con una sola voz las condiciones del comercio internacional en particular y de la política económica en general entre América Latina y los países de la OECD para poder pagar la deuda sin obligar a restricciones económicas tales que hacen inevitable estallidos de carácter social. Aquí hay condiciones no económicas de la máxima importancia. *El grueso de la deuda fue contraída durante la existencia de regímenes dictatoriales. Su pago se hará —generalmente— durante procesos de democratización. Las condiciones que se logren para dicho pago serán determinantes en el éxito o fracaso de dicha redemocratización.* Es obvio que esto no será la única causa, pero será un elemento clave. Por otra parte, si los países de la OECD dan prioridad a combatir su inflación en desmedro de su crecimiento (opción más fácil de adoptar dado el nivel de vida que tienen) estarán dificultando la expansión de las exportaciones del Tercer Mundo y por ende haciendo más difícil el pago de la deuda. Si además mantienen abultados déficits fiscales con el consiguiente aumento de las tasas de interés la situación de los países deudores que tienen la mayor parte de la deuda pactada a tasas fluctuantes se hace explosiva.

Existe una imbricación política entre deuda, políticas económicas y tensiones sociales que obliga a los estados latinoamericanos a adoptar caminos de concertación regional, al menos en este segundo nivel.

Finalmente y también como resultado de las restricciones externas, es indudable que América Latina deberá volcarse, nuevamente, *hacia una mayor integración regional y,* en consecuencia, esta vieja bandera de los años 50-60 va a reflotar con nuevos ímpetus, como resultado de las restricciones financieras de carácter externo. Obviamente, una política de integración requiere de un sector público muy activo, señalando en qué sectores debe integrarse y

qué incentivos generar al interior de cada uno de los países, para que esos sectores puedan aprovechar las bondades del proceso de integración. Baste sólo mirar cuál es el grado de intervención de los sectores públicos en la Europa de hoy como resultado de la Comunidad Económica Europea.

Recomposición de la Estructura Productiva

Como consecuencia del fenómeno neoliberal, se produjeron modificaciones profundas en la estructura productiva de los países latinoamericanos, especialmente luego de la apertura casi indiscriminada en el sector externo. El caso chileno es, tal vez, el extremo en cuanto a los efectos para el sector industrial de dicha apertura. Lo concreto es que hoy es indispensable abordar un proceso, por una parte, de reconversión industrial y, por la otra, casi de refundación de la misma.

Simultáneamente, en países como Chile, donde este período de diez años de neoliberalismo significó una fuerte caída en la tasa histórica de inversión, es necesario replantearse los mecanismos para aumentar la inversión total y ante las dificultades del sector privado tendrá que ser la inversión pública la que desempeñe el rol fundamental. Si ello es así y dado que, además, debido a las dificultades del sector externo ya mencionadas, va a tenderse a un menor y más selectivo grado de apertura, va a ser necesario que la estructura económica que emerja tenga en consideración la necesidad de producir de preferencia para el sector interno, en tanto el sector externo exportador va a enfrentar las dificultades a que he hecho referencia como resultado del lento crecimiento de las economías centrales.

Simultáneamente, si introducimos un elemento no económico, cual es la tendencia hacia procesos de redemocratización que están teniendo lugar en América Latina, esto obligará a que dicha estructura productiva tienda de preferencia hacia la generación de bienes y servicios que satisfagan las necesidades esenciales de la mayoría de la población latinoamericana. Por tanto, *las modificaciones en la estructura económica debieran ser un elemento indispensable para el éxito de los mismos*. Todo lo anterior apunta a que se requerirá de una mayor intervención estatal para modificar la estructura productiva y a la vez de una inversión del sector público mayor que la que ha habido en el pasado. Como se indicó, los grupos económicos y el sector privado no van a tener acceso a los recursos externos y estos provendrán sólo de la canalización que de los mismos haga el Estado. Lo que interesa recalcar es que procesos tan complejos como los de reconversión y recreación industrial no pueden ejecutarse por una asignación de recursos vía mercado. Como lo saben bien los países capitalistas desarrollados, ello se

logra sólo mediante la acción estatal, combinando mecanismos indirectos (subsidios, incentivos tributarios o fiscales, facilidades crediticias y de exportación, etcétera) o directos vía empresas del sector público. Nadie puede argüir hoy que el libre juego del mercado puede abordar este tema. El papel del Estado será determinante.

El Nuevo Rol del Estado Fortalecido

A estos elementos de carácter económico que inciden en el rol que deberá jugar el Estado debiera agregarse, como ya se mencionó, un elemento de carácter político: está teniendo lugar en América Latina un proceso redemocratizador que, indudablemente, afectará a la concepción del Estado. Los efectos que este proceso tiene se refieren tanto al SPNE como al SPE.

Veamos, en primer lugar, el caso del SPNE. El estado deberá intervenir en la actividad económica a lo menos con cinco propósitos centrales si desea reforzar dicha democratización.

En primer lugar, deberá tender a restablecer los equilibrios sociales perdidos como resultado de un largo período de autoritarismo. El autoritarismo implicó —dado el carácter de las fuerzas sociales que lo apoyaban— que los sectores vinculados a las burguesías locales y al capital extranjero alcanzaran preeminencia en las decisiones. Restablecer equilibrios sociales implica entonces, tomar medidas respecto del fortalecimiento de las instituciones de base de carácter popular, léase sindicatos, organizaciones de poblaciones, etcétera. Restablecer equilibrios sociales implica, además, otorgar a estos sectores mejores posibilidades de acceso a la opinión pública. Además, habrá que deshacer toda la «institucionalidad» que ha permitido dichos desequilibrios, sea en materias laborales, de organizaciones políticas, etcétera. Aquí hay un campo crucial para el Estado.

El otro objetivo del Estado en este período tenderá a ser el logro de una mayor igualdad en la distribución personal del ingreso. El punto del cual se parte luego de la experiencia neoliberal, es que las economías latinoamericanas se encuentran hoy, como resultado de dicha experiencia, mucho más concentradas tanto en la riqueza como en el ingreso. Cualesquiera sean los indicadores que se utilicen, al término de dicha experiencia, surge una distribución del ingreso más regresiva que en el pasado y, más importante aún, aparece una economía cuyos activos están concentrados en torno a algunos grandes conglomerados o grupos económicos. Esta mayor concentración hace que toda estrategia deba partir considerando este hecho y adoptar, a la vez, una definición política frente al mismo. No es lo mismo reactivar la

economía y reanudar el camino hacia un crecimiento económico sostenido, aceptando la estructura económica que deja como herencia el neoliberalismo, que intentar desde el inicio la modificación, al menos en parte, de dicha estructura.

Si no se afecta la estructura que se hereda, el crecimiento que se logre con la nueva estrategia va a tender durante un largo tiempo a perpetuar la desigualdad económica que se heredó. Por mucho que el crecimiento tenga una orientación redistributiva, sólo el incremento marginal del producto va a llevar en sí una mejor distribución, pero el grueso del mismo mantendrá la desigual estructura económica que se recibió del modelo de Chicago. Se requerirá, en consecuencia, de un muy largo período para poder lograr una situación similar en material de equidad y distribución a la que existía en estos países de América Latina antes de que se iniciara la experiencia neoliberal.

No puede iniciarse una estrategia de desarrollo alternativo sin considerar un cambio profundo en la estructura que se hereda. Los grupos económicos que, fundamentalmente mediante la especulación financiera, han logrado controlar extensos activos patrimoniales de la riqueza nacional de cada uno de estos países, tienen que ser afectados antes de iniciar la nueva estrategia de desarrollo. No hacerlo implicaría perpetuar una distribución desigual de la riqueza y del ingreso que se logró gracias al autoritarismo político. Este, probablemente, será un punto claro de discrepancia entre las distintas estrategias que se elaboren como alternativas del fracaso neoliberal. Sin embargo, es conveniente que este punto quede de manifiesto para separar las aguas respecto de las concepciones que están tras cada una de estas estrategias.

Todo lo expuesto conlleva un rol muy activo del Estado. Si éste, vía política fiscal, monetaria y en muchos casos, de intervención más directa en la estructura económica, no hace los cambios necesarios, al inicio del proceso de redemocratización, se podría reactivar la economía manteniendo los grados de desigualdad. Una estrategia que no modifique la estructura heredada del neoliberalismo, sería sólo para mantener el *statu quo* que se logró construir bajo la sombra del autoritarismo.

Ello es incompatible con un avance redemocratizador, y por ello el Estado deberá adoptar las políticas necesarias para modificar la distribución tanto del ingreso como de la riqueza.

Requisitos para una Nueva Política

El Estado deberá proveer los mecanismos y los incentivos necesarios para generar cambios en la estructura productiva que impliquen una mayor satisfacción de las necesidades básicas y/o que reflejen de un modo más adecuado la nueva distribución del

ingreso. Es indudable que si se modifica la distribución del ingreso en favor de sectores de menores ingresos se va a producir un cambio en la composición de la demanda global de bienes y servicios que obligará a modificaciones consecuentes en la estructura productiva. El SPNE debiera preocuparse de avanzar mediante la planificación y mediante incentivos en esta dirección.

El SPNE deberá realizar políticas activas respecto del problema del desempleo abierto y del subempleo. Debe tenerse presente que una política de empleo no es sino la resultante que sobre la variable empleo tiene la política económica que se aplica en un momento dado. Será necesario, en consecuencia, que el Estado adopte como *criterio de política económica* el privilegiar la variable empleo, por sobre otras variables que en el pasado pudieron haber tenido mayor prioridad. Así como en el pasado el empleo era una variable de ajuste, en tanto se priorizaban elementos tales como equilibrio de balanza de pagos o control de inflación, en esta etapa el Estado tendrá que realizar una política económica en que tales variables se ajusten a la variable principal que es el empleo. Las acciones que para ello realice el Estado, ya se indicaron, pero si no se materializan la redemocratización será más difícil.

Deberá existir una ampliación del concepto de necesidad pública que debe ser satisfecho por el Estado. Elementos vinculados a salud, educación y vivienda tenderán a ser reevaluados al existir un proceso redemocratizador. Por tanto, existirá un mayor control de estos servicios por parte del Estado y una participación más activa en los mismos. En otras palabras, el SPNE tendrá que tener una política respecto de estos sectores mucho más activa que en el pasado. No sólo como resultado del deterioro que muchos de ellos tuvieron recientemente al enfatizarse el carácter subsidiario del Estado respecto de los mismos, sino como consecuencia de las mayores demandas sociales que se producirán en estos sectores. Este rol del Estado puede vincularse a la necesidad de crear empleo productivo, en tanto inversiones en estos sectores son intensivas en mano de obra. Habría una suerte de círculo virtuoso: más viviendas generan más empleo, el cual genera más actividad económica y esto demanda a su vez más viviendas, etcétera.

El Sector Público Empresario

Vimos, anteriormente, las razones por las cuales el sector público empresario ha tendido a desarrollarse en América Latina. Hoy este sector, tenderá a crecer por variadas razones. Como resultado del desmantelamiento de muchos grupos económicos a la luz de las dificultades que se han generado en el sector financiero, el Estado tendrá que hacerse cargo de ellos ante la imposibilidad de traspasarlos al sector privado para que sigan funcionando.

Por otra parte, la mala administración financiera que se ha detectado en el mercado de capitales, obligará al establecimiento de empresas públicas en este sector, sea que la totalidad del mismo pase a ser parte del Estado o que al menos una parte permanezca en su poder. En muchos países de la región se están generando en la actualidad intervenciones estatales en el ámbito financiero como resultado del fracaso del sector privado. Si estas intervenciones permanecerán o se retrotraerán volviendo al sector privado está por verse. Lo que el Estado no podrá eludir es el rol que va a tener que jugar en este sentido. Por último, como ya se mencionó, sólo el Estado tendrá acceso al crédito externo y las empresas de carácter público tenderán a tener un tratamiento privilegiado en los mercados internacionales. Estos tres elementos que apuntan hacia el crecimiento de las empresas públicas deben llevar, necesariamente, a meditar sobre el control que tengan estas empresas y sobre el tema de la propiedad y gestión de las mismas. Es probable entonces, que así como hacia finales del treinta y comienzos del cuarenta, muchos elementos explican el surgimiento de las empresas públicas, hoy, dadas las causas reseñadas estamos por presenciar un fenómeno similar. Lo nuevo debiera ser los mecanismos de control que tenga la sociedad sobre estos bienes que son de todos. Pero ello es otro tema (Lagos, 1983).

Estado Fuerte y Democracia

Las críticas al estatismo son conocidas. En la caricatura que se hace de ellas, más estatismo implica menor libertad, por tanto, aunque las razones expuestas anteriormente hagan aconsejable un crecimiento del Estado en la economía, sería indispensable evitarlo. Tres son las críticas centrales que, desde este ángulo, se señalan frente a este Estado todopoderoso. La primera es el Estado Leviatan, en que de una u otra forma este Estado todopoderoso termina por ahogar a la sociedad, en tanto todo depende de él. Aquí el error más común es confundir Estado con Gobierno en circunstancias que, como se ha visto, el sector público puede tener innumerables concepciones y *no es necesario hacer del sector público sinónimo de Gobierno.*

La segunda crítica se refiere a la supuesta ineficiencia del Estado como administrador de recursos económicos. Este es un tema difícil de abordar, pero lo que sí queda claro es que, normalmente, los patrones no son los adecuados para medir la eficiencia en el sector público. La última puede medirse, no sólo con los patrones privados, sino también mediante la maximización de beneficios sociales, entendido como la diferencia que existe entre el costo y el

precio social de un bien producido por una empresa pública. Por tanto, el concepto de eficiencia de las empresas públicas requiere de un tratamiento más sofisticado que el que se da en la actualidad.

En tercer lugar, aparece la crítica del individuo como ser humano indefenso ante el Estado todopoderoso. Aquí es importante enfatizar los mecanismos de controles, pesos y contrapesos que una sociedad democrática debe tener frente a un Estado fuerte. *No por el temor a la indefensión del individuo debe aceptarse que, en lugar de tener un Estado fuerte, existan grupos privados todopoderosos respecto de los cuales el control es mucho más difícil.* En el fondo, las críticas sobre la ineficiencia y el Estado Leviatan, frecuentemente, no hacen sino esconder intereses de clase de aquellos que las formulan.

Los mecanismos de control y participación parecen ser entonces los elementos más importantes que deben estudiarse en la etapa presente. Si el Estado, por las razones económicas expuestas deberá ser fuerte, el punto es cómo se hace para controlar a dicho Estado, para asegurar que sea democrático. Debe garantizarse la *difusión del poder estatal a través de todo el tejido social* y no solamente a través del aparato de gobierno, buscándose una multiplicidad de instancias en las cuales pueden existir grados de participación diferentes. Aquí es útil distinguir en los mecanismos de planificación si ésta va a ser una planificación que se hace sólo desde arriba hacia abajo o una *planificación participativa.* Una planificación que no cambie el statu-quo es esencialmente una planificación de administración. En cuanto a las empresas públicas, deberán buscarse diversos modos de gestión que aseguren el control social —y no solamente estatal— sobre ellas. Por otra parte, debería garantizarse efectivamente la responsabilidad del Estado ante el individuo. Esta responsabilidad permite proteger a la persona frente a los eventuales abusos del Estado. Todo lo anterior apunta a la legitimidad del Estado, la cual va a estar determinada por la capacidad del mismo para responder en forma democrática a las demandas sociales. Si existe el adecuado control por la sociedad civil de Estado, éste debiera poder satisfacer dichas demandas sociales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

DENISON, EDWARD, F. (1983): «The interruption of productivity growth in the United States», en *The Economic Journal.* 93, marzo.

Encuestas AFP (1984), Mimeo, Santiago, Chile.

FANJZYLBER, FERNANDO (1981): «Reflexiones sobre la industrialización exportadora del Sudeste Asiático». *Revista de la Cepal,* (diciembre), núm. 15.

GIERSCH, HERBERT y FRANK WOLTER (1983): «Towards an explanation of the productivity slowdown: An acceleration-deceleration hypothesis», en *The Economic Journal,* 93, marzo.

LAGOS, R. (1983): «Herencia neoliberal y estrategia económica: algunas notas introductorias», en E. ORTIZ (ed.) *Temas Socialistas,* Vector, Santiago, Chile.

LIDBECK, ASSAR (1983): «The recent slowdown of productivity growth», en *The Economic Journal,* 93, marzo.

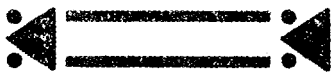
MUSGRAVE, R. (1959): *The Theory of public finance,* Mac Graw Hill, Nueva York.

PEACOCK, A. T. y WISEMAN, J. (1967): *The growth of public expenditures in the United Kingdom,* Allen and Unwin, Londres.

TOKMAN, V. (1984): «Reactivación con transformación: el efecto empleo». PREALC, *Documento de Trabajo* núm. 238, Santiago, Chile.

VESSILLIER, E. (1983): *Economía del sector Público,* Editorial Ariel, Barcelona. Traducción de Tomás Moltó García.

WAGNER, A. (1909): *Traité de la science des finances,* Giard et Brière, París. Citado por Vessillier (1983).



Angel Melquizo

Política Económica y Construcción del Estado de las Autonomías. Regulación Estatal y Socialización del Poder

La construcción del denominado Estado de las Autonomías, es decir, el Estado en el que se reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones de España y la solidaridad entre todas ellas, es un reto de tal magnitud que ha sido calificado como el mayor desde el fin del Antiguo Régimen, marcado por la invasión napoleónica [1].

Este proceso político ha coincidido, en el tiempo, con una crisis (social, económica, fiscal) que viene exigiendo una modificación del modelo de regulación hasta ahora existente por lo que se hace necesaria una visión conjunta de ese reto histórico del Estado de las Autonomías y las tareas que ahora se exigen del sector público en el marco de las funciones económicas del Estado y las alternativas ante la crisis.

Desde esa perspectiva global, esta comunicación [2] pretende resaltar que la política económica, o más propiamente dicho, la actual política presupuestaria del Gobierno de la Nación, dificulta cuando no imposibilita la plena concreción del hecho autonómico de las regiones y nacionalidades del Estado.

Se parte de la constatación de una paradoja: concebida la autonomía de regiones y nacionalidades del Estado español como un mecanismo no sólo de legitimación a la salida del franquismo, sino, también y quizá sobre todo, de articulación y profundización de la democracia en este país al propiciar a su través una cobertura de las necesidades colectivas más eficaz que la del ya inservible aparato del Estado burocrático centralizado, se observa, sin

[1] E. García de Enterría: *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española. Estudio preliminar.* Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1980.

[2] Este texto desarrolla, básicamente, los puntos 4 y 5 del esquema inicial de la comunicación presentada al Seminario sobre la *Democratización del Estado* (Segovia, 27-29/II/1984). Por tanto, se omite aquí la argumentación referida a las funciones económicas del Estado, la codificación de las estructuras y formas institucionales del capitalismo, así como la alternativa progresista de salida a la crisis y los límites de política económica.

embargo, el intento quizá consensuado, desde 1981, de un cierto bloqueo de la plenitud de las potencialidades autonómicas reconocidas y legitimadas por la Constitución de 1978.

No deja de ser real que los Acuerdos Autonómicos de 1981 entre Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español reflejaron, en parte, la incidencia del intento golpista del 23 de febrero, pero también lo es, en mi opinión, que aquella actitud —concretada en fechas recientes en críticas y descalificaciones globales por disfuncionalidades parciales y locales de Comunidades Autónomas concretas— podría propiciar gérmenes de crisis de legitimación del sistema configurado en la Constitución. Este bloqueo podría convertirse en un vector determinante al respecto dada la relación entre desarrollo pleno de la democracia y proceso de construcción del Estado de las Autonomías.

No se aborda aquí, sin embargo, el aspecto político en su alcance final, sino que se reflexiona, en el marco de las funciones económicas del Estado, sobre las tareas a cumplir por el aparato autonómico en una situación de crisis en la que están controvertidas esas funciones e incluso el modo global de regulación.

La exposición consta de tres partes. En la primera se caracteriza la que denominamos respuesta conservadora o darwinista a la crisis. En la segunda se delimitan los rasgos determinantes de la configuración del aparato autonómico y las funciones que cumple. En la tercera se explicitan las vías esenciales —planificación, empresa pública, endeudamiento— por las que el sector público regional podría realizar una política económica diferente a la dominante. El trabajo concluye con un apunte sobre la necesaria coherencia global de todos los aparatos e instituciones del Estado.

Parece conveniente destacar, entre otras, tres conclusiones que de este trabajo pudieran derivarse o, al menos, reflexiones que debiera suscitar:

— La necesidad de desarrollar plenamente el Estado de las Autonomías —y en él la Economía Pública Regional— como vía de aproximación a la «sociedad democrática avanzada» a que se refiere la Constitución de 1978.
— Que en ese marco, la Economía Pública Regional debe basarse en la planificación, la empresa pública y en el endeudamiento.
— Que la alternativa conservadora de intento de salida a la crisis —que ofrece identidades indudables con la realmente aplicada en España— no posibilita (o al menos dificulta de forma notable), la construcción en todas sus potencialidades del Estado de las Autonomías.

Alternativas (factibles) ante la Crisis. La Respuesta Conservadora

En las sociedades capitalistas pueden contraponerse dos respuestas ante la crisis económica: una es la que podría denominarse conservadora o de carácter darwinista y la otra como progresista o de carácter solidario. Son, a su vez, las dos únicas alternativas factibles (posibles en la actual coyuntura) para configurar políticas económicas coherentes para enfrentarse a la crisis.

La importancia de esta distinción radica, para nosotros, no sólo en que permite situar adecuada y diferenciadamente las potencialidades del sector público regional, sino, sobre todo, en que, como ya hemos adelantado, una de ellas —la conservadora o darwinista— difícilmente es conciliable con la construcción en todas sus potencialidades del Estado de las Autonomías.

La respuesta darwinista [3] no sólo es la tentación permanente de la derecha, sino, sobre todo, su práctica y lo que es más significativo, también práctica sustantiva de la socialdemocracia con responsabilidades actuales de gestión gubernamental en algunos países de Europa.

Con el objetivo estratégico de incrementar la tasa de ganancia y de configurar un nuevo modo de regulación que lo propicie, garantice y perpetúe la respuesta darwinista que aúna, y en conjunción implica, discurso ideológico y práctica social, se podría caracterizar, en mi opinión [4], por los siguientes rasgos que, en simultaneidad e interdependencia, pretenden restaurar las bases de acumulación capitalista:

— Reducción del sector público con reformulación y recomposición regresiva de su estructura y prioridades.
— Repliegue del gasto estatal en su impacto redistributivo y asistencial. El retroceso del Estado benefactor iría acompañado de una creciente mercantilización de los consumos institucionales.
— Regresividad de la financiación pública, tanto en su componente impositiva como en el papel que se otorga a tasas, precios y cuasi-precios en la descentralización fiscal.

[3] Tomo el significante de Maravall. Tal proyecto de salida de la crisis se caracteriza «por un planteamiento darwinista que sólo favorece a los privilegiados, que limita todo protagonismo en la creación de riqueza a un sector social y que subordina todas las necesidades sociales a la búsqueda del beneficio, con el argumento de que, en un segundo momento, si tal sector social ha tenido éxito en sus actividades, ello repercutirá favorablemente sobre toda la sociedad. Lo que Hayek llama la «dura disciplina del mercado» parece que funciona siempre en una dirección tan solo». J. M. MARAVALL: *La política de la transición 1975-1980.* Taurus. Madrid, 1982, págs. 273-273.

[4] Vid. ANGEL MELGUIZO: «Intervención estatal y regulación del capital». *Coloquio Internacional, Cien años después de Karl Marx. Ciancia y marxismo.* Madrid, octubre de 1983. Conferencia oral no publicada.

— Reprivatización de áreas que acampan en el ámbito público, tanto de las administraciones como de las empresas.
— Reducción del déficit público.
— Rearme con gastos públicos militares consolidados y crecientes.
— Reforzamiento y prepotencia de la política monetaria.
— Retroceso y desmantelamiento de conquistas del movimiento obrero, con una nueva formulación de la relación salarial.
— Reconversión y reestructuración del aparato productivo privado financiado con fondos públicos.
— Renuencia, cuando no renuncia, a la planificación democrática y participativa.

Como puede observarse, no es difícil encontrar notables identidades entre la respuesta darwinista o conservadora frente a la crisis y la política económica y presupuestaria que se viene aplicando en España. La coherencia de esta política se situaría así en la coherencia que exige el nuevo modo de regulación y la alternativa conservadora ante la crisis, pero no deja de tener entre otros costes sociales (austeridad, por ejemplo), consecuencias negativas para la viabilidad de la Hacienda descentralizada.

La reducción del sector público que se enuncia como objetivo central no hay que entenderlo, sin embargo, como un intento real de eliminar o minorar la relevancia actual del papel económico del Estado (de hecho al capital le es imprescindible), sino como de una adecuación de esas funciones a las nuevas exigencias. El discurso ideológico encubre una nueva práctica social. Cuando se ataca al Estado fiscal, en realidad se pretende minar los fundamentos de un sistema tributario progresivo en el reparto de la carga. Cuando se niega la viabilidad y virtualidad del Estado benefactor se pretende la mutación de las prioridades del salario social dadas las exigencias legitimadoras que imponen las prestaciones sociales del paro que genera el propio mecanismo de acumulación capitalista. Cuando se critica el intervencionismo se está abogando, en realidad, por la configuración de un nuevo modo de regulación y la consiguiente mutación funcional, en él, del papel del Estado. Optando por una limitación del esfuerzo fiscal y del déficit público las consecuencias sólo pueden ser —dadas las fuerzas sociales que determinan la estructura y evolución del gasto público, su nivel de consolidación y las exigencias que para él mismo comporta la crisis— la austeridad retributiva, el encogimiento de la producción y provisión pública del salario social, la congelación de la financiación a los restantes aparatos estatales y, en definitiva, la no generación (directa, en cuantía significativa) de puestos de trabajo.

En efecto, en la medida en que el aparato central retiene, por su prepotencia relativa en los Estados descentralizados y por las exigencias estrictas de gestión impositiva, las figuras tributarias de mayor

flexibilidad y potencia recaudatoria, la suficiencia financiera de los restantes aparatos sólo puede provenir —dado un nivel de presión fiscal— del endeudamiento y de las correspondientes transferencias interjurisdiccionales. La situación de crisis fiscal acentúa el ejercicio de aquella prepotencia, por lo que la operatividad de ambas vías queda limitada por la respuesta que a la crisis fiscal otorga la alternativa conservadora. En España esto es, por obvio, bien conocido, aunque no siempre claramente explicitado.

Como es bien sabido, el ahorro público no representa más que el exceso de los ingresos corrientes (básicamente impositivos) sobre los gastos corrientes del Presupuesto. En la medida en que se acepta no incrementar en cuantía sensible los actuales niveles de presión fiscal y a la mayor recaudación sólo se aspira por vaciamiento de las bolsas de fraude existente (objetivo no alcanzable, en valores significativos, a corto plazo), está claro que el incremento de la actual tasa de ahorro, hoy insuficiente, sólo podrá derivarse de una contracción (en el volumen, en el ritmo de crecimiento) del gasto corriente. Sabido es también, que éste no es si no la adición de cuatro rúbricas o capítulos (sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, intereses de la deuda y transferencias corrientes) de difícil contracción si se persiguen reducciones importantes en su cuantía, dada su estructura en gran parte consolidada y la política gubernamental ante los gastos militares que ya alcanzan el 48,7 por 100 del total del capítulo 2 del Presupuesto del Estado para 1984 y que seguirán creciendo en términos reales en el total del consumo público dado el efecto conjunto de la vigente Ley 44/1982 sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, así como del actual proyecto de ley sobre retribuciones militares. Por tanto, si se pretenden recuperar niveles de ahorro público sólo cabe pensar en una política de incidencia sobre las tasas de crecimiento del gasto corriente lo que implica, necesariamente, la implantación de austeridad retributiva civil, reducción del salario social (educación, sanidad) y su extensión al ámbito de la mercancía y, sobre todo, en lo que aquí interesa, la congelación e incluso disminución en términos reales de las transferencias interjurisdiccionales para financiar los aparatos autonómico y local de la Hacienda pública descentralizada.

Otro tanto cabe decir respecto al impacto de esa política presupuestaria en el ámbito de la inversión pública. En la medida en que, por la política posible de desaceleración del gasto corriente no va a ser posible —aun con el coste social apuntado— recuperar niveles significativos de ahorro público, y que, además, se pretende ejercer un riguroso control sobre el déficit presupuestario, tampoco será posible incrementar sustancialmente los actuales niveles de inversión. Aquí es donde cobra toda su significación, nuevamente, el gasto militar. En 1984 supone ya el 40,4 por 100 del total de la inversión directa (capítulo 6) del Presupuesto estatal. Considerando

el incremento en términos reales, que supondrá la ya citada ley 44/1982 queda fuera de toda duda que se restringen seriamente las capacidades alternativas de inversión. En lo que aquí interesa no puede extrañar, por tanto, que se haya reducido ya en términos reales la dotación presupuestaria del denominado Fondo de Compensación Interterritorial que, como es bien sabido, se constituye con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, según el artículo 158.2 de la Constitución.

Por todo ello, lo importante no es, aunque también lo sea, que la cuantía del gasto militar sea elevada, o que ese nivel (así como la estructura y la tendencia del mismo) sea el derivado de una determinada concepción del aparato defensivo español. Lo realmente trascendental es que ese gasto militar, en conjunción con otros gastos consolidados se ha convertido, en el marco de la actual política presupuestaria, en una restricción determinante que imposibilita la financiación suficiente de las haciendas descentralizadas (transferencias de capital y provisión directa de equipamientos colectivos). Es esta la auténtica servidumbre que se impone al Estado de las Autonomías.

En efecto, con las perspectivas existentes de crecimiento económico y con las actuales previsiones respecto al ahorro público y la necesidad de compatibilizar el nivel de déficit presupuestario con las exigencias que comporta el control de las variables monetarias, parece difícil que en los próximos años se pueda aspirar a un Presupuesto estatal que, impregnado de rasgos de la alternativa conservadora, realmente evite: *a)* el reparto de alícuotas de déficit público hacia los presupuestos de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales; *b)* el regateo institucionalizado sobre los montantes de las transferencias por aplicación de los mecanismos de financiación autonómica como son los porcentajes de participación de los ingresos estatales, así como de los créditos presupuestarios para equilibrar las competencias transferidas y las deficientes valoraciones de las mismas; *c)* el no incrementar en términos reales el Fondo de Compensación Interterritorial; *d)* la competencia entre los distintos aparatos estatables en el acceso a los fondos disponibles para el endeudamiento público (escasos), con ventaja obvia del aparato central; y *e)* la continuidad en la no aplicación del artículo 158.1 de la Constitución que establece que en los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

Pero estos hechos, consecuencia de la política presupuestaria implantada son a su vez causa del bloqueo de las potencialidades de las Comunidades Autónomas dadas las características que en las mismas concurren de acuerdo con la Constitución y los respectivos Estatutos. Justamente las notas apuntadas, junto con otros rasgos de

la respuesta conservadora que se observa, son realidad entre nosotros, facilitan la prepotencia del aparato central. Si al examinar los procesos descentralizadores puede afirmarse que se constata, en general, una tendencia a la centralización, tanto en los sistemas federales como regionales [5], también lo es que la crisis fiscal del Estado y la política presupuestaria actual refuerza, en España, la prepotencia del aparato central.

El Aparato Autonómico

Se ha de partir del reconocimiento de que el alcance que en sí conlleva, en sus posibles actuaciones, el aparato autonómico es limitado [6]. Aún así, y desde la legitimidad que otorga la Constitución —que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones de España, según su artículo 2 y, en conjunto, el título VIII de la misma— cabe plantarse como interrogante central la del papel que podría (debería) cumplir en la actualidad la Economía Pública Regional en el marco de las funciones económicas estatales.

Responder exige previamente considerar las notas que se derivan del análisis de la distribución de competencias entre el aparato central y el autonómico, tanto en el marco de la Constitución como en el específico de los respectivo Estatutos.

La Constitución asigna y reserva para el Estado (aparato central) los instrumentos básicos de actuación económica así como el predominio estatal en la potestad legislativa, tal y como lo evidencia de manera absoluta, de una parte su artículo 149 y de otra, el que el Estado disponga de los mecanismos normativos con mayor capacidad innovativa (leyes orgánicas o leyes para armonizar disposiciones normativas de las comunidades autónomas a que se refiere su artículo 151.3, por ejemplo). Según el artículo 149 el Estado tiene competencia exclusiva sobre materias tales como la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los

[5] «Tensión centrípeta que parece consustancial con los sistemas políticos organizados sobre la base de autonomías territoriales». S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*. Civitas. Madrid, 1982, pág. 210.

[6] Cabe recordar que el proceso autonómico resultante de la Constitución de 1978 contempla contenidos estatuarios de alcance diferente y, por tanto, distinta es la potencialidad de las respectivas comunidades autónomas (estatutos según los artículos 143 ó 151 de la Constitución, por decirlo brevemente), por lo que cualquier generalización debe entenderse matizada desde esa perspectiva. Es más, el criterio político plasmado en los acuerdos autonómicos de 1981 implica, junto con la aplicación de necesarios criterios de coordinación, una concepción en mi opinión restrictiva de las potencialidades concebidas inicialmente en la Constitución. Aún hoy, después incluso de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la no nacida Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, esa actitud podría seguir teniendo incidencia tanto en la práctica político-administrativa cotidiana como en determinadas reglamentaciones estatales (Ley de Presupuestos, por ejemplo) o en ámbitos institucionales como el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, defensa y fuerzas armadas, administración de justicia, régimen aduanero y arancelario, comercio exterior, sistema monetario, bases de la ordenación del crédito, banca y seguro, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, hacienda general, etc. Queda así el Estado (aparato central) en una posición de hegemonía en la divisón relativa de poderes. Esta posición de superioridad deriva del respeto al denominado principio de unidad consagrado en el artículo 2 de la Constitución aunque en ningún caso el principio de autonomía ha de oponerse a él sino que es precisamente dentro de esa unidad donde alcanza su verdadero sentido según el Tribunal Constitucional [7].

Aún así, las Comunidades Autónomas disponen de potestad legislativa siendo el alcance y significado de las normas que de ellas emanan idénticas a las del Estado, siempre que se refieran a materias de sus respectivas competencias. A un lado la consideración sobre el grado, nivel o intensidad (legislación exclusiva, desarrollo legislativo o función ejecutiva) del ejercicio de la respectiva competencia cabe apuntar la siguiente tipología de competencias económicas según el objeto de su materia [8].

— Sectoriales: infraestructura económica de interés general (ordenación del territorio, obras públicas, carreteras, aprovechamientos hidráulicos...) y otros sectores económicos (montes, turismo, caza, artesanía).
— Regulación: organización de intereses económicos (cooperativas, cámaras) y desarrollo económico regional.
— Instrumentales y/o institucionales: sector público regional, planificación y participación del sector público estatal.
— Presupuestarias (tributos, gasto, endeudamiento).

No es difícil concluir, tras una mera comparación del precedente cuadro de competencias autonómicas con las de exclusiva competencia del aparato central (el ya citado artículo 149 de la Constitución), que es manifiesta la prepotencia del Estado en el control de los instrumentos de la actividad económica y, por tanto, las restricciones que ello impone a las potencialidades (papel) de las Comunidades Autonómicas.

[7] Sentencia del 1-II-81. La unidad de mercado puede considerarse a su vez, una proyección de aquel principio de unidad (STC del 28-I-82). Hay que entender, también con el Tribunal Constitucional, que las regulaciones autonómicas tienen por fuerza que incidir en la libertad de circulación, pero que «no toda incidencia es necesariamente un obstáculo» (STC 16-XI-1981). Es decir, «afectar» no es lo mismo que «invadir» o «violar» (STC 28-I-82).

Respecto a potestades legislativas y distribución de competencias en lo que sigue vid. por todos, Sr. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Civitas. Madrid, 1982. También las sentencias del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982, 2 de febero de 1981 y 24 de febrero de 1981.

[8] Este cuadro se basa y modifica otro de Muñoz Machado (op. cit. pág. 497). De hecho el esquema inicial de Machado no es sino una enumeración de las competnecias asumidas en los estatutos vasco y catalán, que no parecía adecuado a nuestro propósito ya que, entre otras limitaciones obscurecía la empresa pública regional y, desde su planteamiento, no consideraba las competencias presupuestarias. Vid. A. MELGUIZO: *La empresa pública regional de la Comunidad Autónoma de Madrid*. Consejería de Economía y Hacienda, 1983 (págs. 8-11 del texto original).

Esta subordinación es especialmente significativa en el ámbito de la financiación. De hecho el autonómico es un aparato dependiente del central en la financiación al menos por las causas o factores siguientes: a) la reserva de figuras tributarias flexibles, progresivas y de potente recaudación en el ámbito central; b) el poder tributario originario que pudieran tener las Comunidades Autónomas sólo sería aplicable en el ámbito de recargos sobre impuestos estatales dada la inexistencia práctica de objetos imponibles libres; c) el propio alcance del sistema general de financiación de las autonomías (Ley Orgánica de Financiación 8/1980) que propicia aquella dependencia; d) la escasa capacidad de generar ahorro incluso si se gestionasen más eficazmente los tributos cedidos, y e) la no accesibilidad a mecanismos de financiación como el recurso al Banco de España que sí realiza el Tesoro.

El marco de financiación es aún más restrictivo si se considera el alcance de la política económica general y la prioridad otorgada en el ámbito presupuestario a la reducción del déficit público. Por todo ello, el aparato autonómico sólo puede enfrentarse a las limitaciones que le impone esa subordinación si combina: a) gestión del gasto y del tributo con mayor eficacia que la Administración central; b) incrementa la presión fiscal por vía del recargo sobre impuestos estatales, y c) un proceso activo de endeudamiento. Combinación difícilmente compatible con la respuesta conservadora o darwinista ante la crisis.

Una vez analizada la distribución de competencias entre el aparato central y el autonómico, y las consecuencias de subordinación que para éste se derivan, podemos caracterizar su papel en el marco de las funciones que el Estado realiza en las formaciones sociales del capitalismo avanzado [9], de acuerdo con las siguientes notas:

1. Como aparato estatal, el aparato autonómico es un instrumento regulador en relación dialéctica (pugna/reforzamiento) con los mecanismos reguladores del aparato central.

[9] Seguimos aquí, implícitamente, el modelo teórico que parte de la consideración del Estado no como una exterioridad al capital sino como una relación orgánica entre sí. El Estado tiene como función (económica) estratégica la de la reproducción ampliada del régimen capitalista de producción. Con tres vectores (garantizar las relaciones capitalistas y las condiciones generales de la producción; inclusión del aparato del Estado en el proceso económico de reproducción; garantizar el desarrollo de las fuerzas productivas), se articula en dos planos: función de acumulación y función de legitimación. Sus prácticas son de reglamentación (en las esferas de la producción, la circulación y la reproducción de la fuerza de trabajo) a través del dinero y el derecho y las prácticas de intervención (directas o indirectas). En los campos o esferas de la Hacienda y la Economía pública las funciones económicas del Estado tienen un carácter histórico. El Estado capitalista se caracteriza por la unidad interna propia de sus aparatos (entre ellos el autonómico).

El desarrollo de este modelo y el apoyo bibliográfico en que se basa es ANGEL MELGUIZO: «Intervención estatal y regulación del capital». *Centenario de Karl Marx*. Madrid, 1983 (vid. nota 4).

Agradezco al profesor J. Braña, de la Universidad Complutense, el enriquecimiento que a las ideas comunes viene aportanto en el esfuerzo conjunto de configurar rigurosamente este modelo teórico de la Economía Pública. Vid. su tesis doctoral, *La función económica del Estado capitalista. Contribución al análisis del proceso de industrialización dependiente de la economía española. 1964-1977*. Madrid, 1981.

Como tal aparato, en funcionalidad plena con los restantes, pretende la reproducción general de las relaciones sociales y del modo de producción capitalista, si bien la componente espacial y la consideración de las «feudalidades locales» posibilita la contradicción (secundaria) con el general en el ámbito de las dos funciones que le son propias al Estado: la dominación de las clases subalternas y la organización de las dominantes. La controversia fracciones de clase/hegemonía tendría aquí toda su virtualidad. Coadyuva, en coherencia global (contradicciones secundarias) a la implantación y desarrollo de los mecanismos de regulación general.

La pugna/reforzamiento configura un cuadro en el que ha de articularse la regulación y que deriva de las restricciones institucionales y de las potencialidades del aparato autonómico. Sus instrumentos básicos de regulación son la ley, la planificación, el presupuesto y la empresa pública regional. Sus restricciones derivan, como hemos visto, del ámbito y techo competencial, del predominio estatal en la potestad legislativa, de su dependencia financiera y en la resultante de la conjunción autonomía/principio de unidad.

2. El aparato autonómico refuerza los mecanismos de acumulación del capital en su totalidad al tiempo que prima a las fracciones del capital local.

3. El aparato autonómico es un aparato estatal sin incidencia real en los mecanismos determinantes de la relación salarial y del equivalente general.

4. Es un mecanismo básico de compensación (potencial) de las restricciones redistributivas de los presupuestos del aparato central. Se convierte así en un eficaz agente legitimador del orden social. Los equipamientos coletivos, los consumos institucionalizados, serían la vía central de esa integración social. La instancia legitimadora sería así (podría ser) una pieza básica de política alternativa a la hegemónica. La planificación, la empresa pública y el endeudamiento que se propugna cobrarían aquí toda su significación.

5. El aparato autonómico puede configurar opciones de actuación económica con distinta ponderación en las prioridades a la otorgada (deseada) por la política económica del aparato central. Las potencialidades y restricciones al respecto son las que se derivan del análisis hasta aquí efectuado. En todo caso debe retenerse que la actuación no implicaría abandonar la lógica del capital y que, en ese marco, el Estado se caracteriza por una unidad interna del conjunto de sus aparatos.

Como puede observarse, y de acuerdo con el enfoque que seguimos referente a las funciones económicas del Estado, la caracterización precedente del aparato autonómico cuestiona sustativamente la validez en sí del modelo (musgraviano) que diseña la teoría económica dominante, en que adscribe a las haciendas menores sólo tareas de asignación mientras que las «funciones» de estabilidad, crecimiento, provisión de bienes públicos de ámbito general y redistribución serían competencia de la hacienda central.

Hay poderosas razones (teóricas y prácticas) para ese diseño, pero también existen consistentes argumentaciones no sólo desde el ángulo político sino, asimismo, del estricto ámbito de una teoría económica

vinculada a la realidad social, para la defensa de planteamientos alternativos. Aquí, sin poder desarrollar esa argumentación, se propugna como tareas del aparato autonómico las siguientes: la Economía y la Hacienda pública regional puede y debe asumir, no sólo la provisión de bienes públicos regionales —al nivel (cantidad y calidad) demandado por la generalidad de los ciudadanos— sino también, simúltanea e interdependiente con ello, debería asumir tareas de redistribución (personal y espacial) de renta y riqueza y, de forma activa, debe ser beligerante respecto a las tareas estabilizadoras en especial ante/frente a aspectos de la crisis como son el paro y la creación de puestos de trabajo [10].

Obviamente esta propuesta tiene un contenido escasamente pacífico, tanto respecto a las categorías teóricas de la hacienda pública dominante como desde un estricto ángulo sociopolítico (sector público vs. sector privado y papel del sector público en una «economía social de mercado»), pero no así, pienso, respecto a la consistencia de su formulación que necesariamente debe considerar, en el marco del Estado de las autonomías, tres ejes básicos: el plan, la empresa pública regional y el endeudamiento como vía de financiación.

Los Pilares de la Economía Pública Regional

Planificación

La Constitución (artículos 131, 148 y 149) posibilita las tareas planificadoras estatales en compatibilidad con las que al respecto otorga a las Comunidades Autónomas. La planificación regional, desde las instituciones autonómicas, debería convertirse en cauce básico de actuación económica. Considerando que en la actual situación es improbable que se produzcan actuaciones redistributivas en el ámbito espacial a través del sector público central (ya que este tiene como objetivos centrales, en la estrategia conservadora, los de reducir la inflación así como los déficit externo y del propio presupuesto público), el aparato autonómico debería apoyar su estrategia económica general en un esfuerzo profundamente movilizador de sus propios recursos productivos, esto es, debería centrarse en lo que ha venido en denominarse como potencial endógeno [11].

[10] En interdependencia coordinada con el sector público local. Para esto vid. A. MELGUIZO: «El Presupuesto del Ayuntamiento democrático». *Transición*, núm. 19, abril 1980.

[11] En sentido amplio, el potencial endógeno comprende los recursos físicos y ecológicos de la región, la habilidad y energía de sus habitantes, la estructura urbana, el capital humano hecho por el hombre... En un sentido más restringido, y dada la evolución de las condiciones macroeconómicas y tecnológicas actuales, el potencial endógeno se circunscribe a un potencial de innovación regional y se define como «la red de actividades y funciones económicas de las empresas individuales y de su entorno, que determina el ritmo y el alcance de la modernización técnica y

El plan regional no trataría sólo, por tanto, de procurar la coordinación interadministrativa, ni de intentar ser un estudio general regional de mercado o de habilitar un campo de concentración y de resta de incertidumbres como pretendía la planificación conocida. Se trataría, ahora, de potenciar a las empresas existentes, de fomentar el desarrollo de nuevas iniciativas, de prestación de servicios que mejorasen el clima general empresarial y de crear para ello unas instituciones específicas como serían los organismos de promoción y asesoramiento y las empresas de desarrollo regional, que consideramos al tratar de la empresa pública regional. Es más, en la vitalización del potencial endógeno de todas las regiones españolas —lo cual exige una planificación descentralizada de la política descentralizada de la política de investigación y desarrollo del país— se ha visto la vía por la que ha de pasar el difícil intento de solucionar la desustanciación tecnológica de España [12].

En cualquier caso, no se trataría sólo de reivindicar la planificación (otra planificación distinta a la tecnocrática) como pieza de ayuda en el intento de una salida progresiva a la crisis, sino de reconocer que el objetivo conjunto de crecimiento económico, bienestar social y democracia política queda fuera de la capacidad reguladora de los mecanismos del mercado capitalista. En el ámbito regional significaría enfrentarse con políticas conservadoras como las denominadas «de ajuste», con crecientes costes sociales y que si no rehúyen la planificación concertada y democrática tampoco evidencian la voluntad política —Plan estatal, Consejo Económico y Social aún non natos— de que informe las decisiones más relevantes de la actual política económica.

En coherencia con las tareas que se propugnan para la Economía pública regional, el plan autonómico debe fijar como objetivos finales, entre otros, la reducción del paro y la elevación de la tasa de actividad, el desarrollo más equilibrado de los diferentes sectores productivos de la Comunidad, diversificando su estructura de producción y la consecución de una distribución más justa de la renta y riqueza de la región. A tal fin se actuarían un conjunto de políticas o programas de política económica que comprenderían, como más relevantes [13]: un programa de inversiones públicas con prioridades ponderadas según aquellos objetivos finales; la coordinación y apoyo a inversiones de las corporaciones locales; promoción empresarial; configuración del sector público regional; movilización de recursos financieros; programas de fomento de empleo; desarrollo y reconversión industrial;

(20)

organizativa y la actitud de las empresas de la región para superar la pérdida de antiguos mercados mediante la apertura de un potencial de mercados nuevos». Vid. *La mobilization du potentiel endogene.* Comisión de las Comunidades Europeas. DGP Regional. Septiembre 1981. Cifr. G. SAENZ DE BURUAGA: «Planificación regional de la tecnología y potencial endógeno». *ICE,* núm. 606, febrero 1984. También, *Plan Económico para Andalucía, 1984-1986.* Consejería de Economía y Planificación. Junta de Andalucía, Sevilla, 1983, I, pág. 47.

[12] G. SÁENZ DE BURUAGA, *ICE,* núm. 606, *op cit.,* pág. 55.

[13] Se citan los programas establecidos en el *Plan Económico para Andalucía, 1984-1986.* Consejería de Economía y Planificación. Junta de Andalucía. Sevilla, 1983, Vol. I.

integración de las diferentes actividades productivas favoreciendo los sectores con ventajas comparativas; ordenación del territorio y reducción del diferencial de equipamientos colectivos existentes con la media de España y mejora general de los mismos.

Empresa Pública Regional

Legitimada en la Constitución, la empresa pública regional es contemplada en los respectivos estatutos de autonomía como una competencia potestativa (no existe obligación de crearla). Aquí se propugna que esa facultad potestativa se ejerza beligerante, activa y plenamente. No siendo sino uno, entre otros, de los instrumentos con que puede (debe) contar el sector público regional, la empresa pública (otra que la realmente existente) podría ser situada entre los instrumentos de lo que con expresividad se ha denominado «función transformadora de la Constitución» [14], es decir, la existencia en la misma de cláusulas que permiten, en la legalidad, el avance en la marcha hacia una sociedad progresista, de democracia avanzada.

Partiendo de las potencialidades y también de las limitaciones inherentes a esta institución, la empresa pública sería un instrumento de la economía pública regional que, en el marco del plan y en conjunción con la política presupuestaria autonómica, procurase como objetivos centrales: a) el incremento de las actuales tasas de crecimiento económico; b) la generación de empleo; c) la lucha contra las desigualdades sociales y espaciales; d) propiciar mejores cotas de la calidad de vida; y e) producir en conjunción con la provisión presupuestaria partes sustantivas del salario social.

Obviamente, el reto en juego al respecto es la concreción de la concepción que realmente se tenga sobre el papel que debiera otorgarse al sector público en formaciones sociales como la española y en una situación de crisis como la actual.

Aquí se propugna, por su idoneidad con el diseño global que hacemos, que las empresas públicas regionales tengan asignadas tareas como: 1) garantizar parte del salario social (vivienda, transporte público); 2) economizar, rentabilizar y financiar programas del aparato autonómico (Caja regional de ahorros); 3) socializar beneficios o anularlos vía precios en provecho de consumidores y usuarios, como es el caso de los monopolios naturales; 4) servir el soporte de aparatos ideológicos (medios de comunicación de masas) o garantizar el funcionamiento del propio aparato administrativo (informática), y 5) actuar, en fin y sobre todo, en el marco de las actividades competitivas con criterios de coste y beneficio social (promoción, reconversión, investigación y desarrollo tecnológico, desarrollo de la economía regional).

No existiría, pues, homogeneidad ni en el ámbito, ni en la finalidad del anterior diseño institucional ni en el proceso temporal de su concreción. Por

[14] J. DE ESTEBAN: «La función transformadora en las Constituciones occidentales». *Constitución y Economía* (vv.aa.). CECE, págs. 149-160. Madrid, 1977.

otra parte, ese sector público empresarial comporta un elevado componente de «servicio de interés público», por lo que no puede, ni debe, asociarse su análisis y valoración, así como las propuestas de reforma y actuación a un sector público empresarial del denominado «ámbito competitivo». Este se sitúa, como es bien sabido, de forma preponderante en el mercado, mientras que los servicios públicos se sitúan en la vertiente de la coacción. Sesgo diferenciador importante no sólo por su alcance organizativo sino por el papel que juega esa componente de «servicio de interés público» en el ámbito de la regulación.

En cualquier caso, la propuesta que aquí se hace pretende ser la resultante de dos ejes simultáneos e interrelacionados: 1.º Articulación de un programa de actuación regional a través de un sector público beligerante y progresista ante las consecuencias de la crisis, las desigualdades y la solidaridad en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y 2.º Estar anclada, con rigor, en las categorías e instituciones de la teoría y la práctica fiscal e intervencionista de la Hacienda y la Economía pública [15].

Endeudamiento

El modelo de Economía pública regional que se propugna tiene uno de sus pilares en el endeudamiento del sector público de la respectiva Comunidad Autónoma. La política de endeudamiento parece ser la única vía existente —junto con los recargos en impuestos estatales— para aquellas Comunidades que pretendan mejorar el nivel de prestación de los servicios que hayan asumido o incrementar sus actividades en el marco de sus propias competencias. El endeudamiento sería la alternativa a un autogobierno estéril por falta de recursos.

Como es bien sabido, el sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas (Ley Orgánica 8/1980) queda configurado por tres bloques financieros diferenciados por su finalidad. El primero, que pretende la cobertura del coste de los servicios transferidos se nutre con el rendimiento de los tributos cedidos a la Comunidad Autónoma y por una participación de ésta sobre determinados ingresos del Estado. El segundo, que pretendería la redistribución espacial se compondrá de las asignaciones presupuestarias de nivelación (aún inexistentes y a las que ya hemos hecho referencia) y los recursos del Fondo de Compensación Internacional. El tercer bloque, o de financiación autónoma, estaría constituido por el endeudamiento y, en el ámbito estrictamente tributario, por los tributos propios y por los recargos sobre determinados impuestos del Estado. Es decir, dada la inexistencia de objetos imponibles libres, la financiación autónoma ha de descansar necesariamente, de existir, en los citados recargos y en el endeudamiento. El hecho de haber utilizado muchos ayuntamienos la autorización de la Ley 24/1983 para establecer un recargo en el Impuesto estatal sobre la Renta de las Personas Físicas ciega de alguna manera la

[15] Vid. ANGEL MELGUIZO: *La Empresa Pública Regional de la Comunidad Autónoma de Madrid.* Consejería de Economía y Hacienda. PT 3/EPR. Madrid, 1983.

posibilidad de que las comunidades autónomas en que aquéllos se integran, puedan fijar recargos significativos desde la equidad, la flexibilidad y la suficiencia financiera. De ahí la incuestionable virtualidad, en exclusiva, de una activa política de endeudamiento [16].

Endeudamiento que habrá de realizarse en el marco de los requisitos que establece la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, es decir, afectación a la realización de gastos de inversión, carga anual no superior al 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad, autorización del Estado y coordinación de las operaciones de crédito de las Autonomías entre sí y con la política de endeudamiento del Estado.

Apuntemos que estas exigencias tienen un gran significado. A un lado, la componente tutelar que implican (quizá excesiva para instituciones con el grado de autonomía que la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas) y la discrecionalidad del tope, aunque sea holgado, para la carga financiera, cabe reflexionar sobre su alcance en lo que implica la necesidad de autorización por parte del aparato central y de coordinación con el proceso de endeudamiento de éste y entre sí, de las distintas Comunidades Autónomas.

En una situación de crisis fiscal del Estado, que se manifiesta en todos sus aparatos, tanto de las administraciones como de las empresas públicas, sean centrales, regionales o locales; y desde las exigencias de la política monetaria que restringe los niveles totales de endeudamiento, poca duda puede existir sobre la necesidad de coordinar el endeudamiento público. Ahora bien, esa coordinación, que en algunos aspectos tendría un mero alcance técnico —calendario, lanzamiento de emisiones, computabilidad...— comportará una trascendencia singular al fijar el límite anual global de endeudamiento público y la distribución del mismo entre los distintos aparatos estatales. Es aquí donde toma su singular relieve la prepotencia real, ya analizada en su configuración general, del aparato central respecto a los autonómicos y locales, al controlar los mecanismos de asignación del exceso de demanda de endeudamiento (autorización de deuda en cuantía menor que la pretendida y fijación de los respectivos recortes relativos). En coherencia con nuestro planteamiento parece justo propugnar —desde las

[16] Por supuesto, la política que aquí se preconiza y la gestión financiera, eficaz, que a la misma debe ser correlativa, es una especie de opción «hacia adelante» que puede chocar: a) con los intereses del capital; b) con los intereses de la burocracia del aparato central, y c) con ambos conjuntamente. Llegado a un cierto nivel de endeudamiento, las presiones del capital podrían crear situaciones de resolución compleja, pero que sólo tendrían gravedad, pienso, en el caso de que la acción política emprendida hubiese sido alternativa (limitada). Esta política activa y beligerante de endeudamiento se ha de insertar, rigurosamente en un diseño eficaz de racionalización y rentabilización de los recursos disponibles que, pudiéndose denominar «política de economía financiera autonómica», habría de considerar una actuación que comprenda desde la modesta e inmediata evaluación de los fondos disponibles de entidades e instituciones financieras públicas y privadas hasta la más definitiva e idónea de creación de una Caja de Ahorros controlada por la Comunidad Autónoma respectiva..., pasando por la presencia activa, a nivel institucional, en instituciones financieras públicas o cuasi-públicas determinantes en el ámbito regional.

exigencias de una Economía y Hacienda pública descentralizada, beligerante y activa con criterios progresivos frente a las causas y consecuencias de la crisis— que esos mecanismos incorporasen simultáneamente, un proceso de negociación conjunto desde las respectivas prioridades de la Administración central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Sólo así se evitaría que la necesaria coordinación se convirtiese, por vía de tutela, en supeditación de las Haciendas menores.

Esta reivindicación de que la coordinación de los procesos de endeudamiento público implique la necesidad de negociación y acuerdo sobre la distribución de cuotas de financiación entre los distintos niveles de la Hacienda Pública propicia, siquiera sea por vía de apunte, una reflexión adicional, y final, sobre la unidad de los aparatos del Estado y el alcance real de la propuesta que aquí se hace sobre las potencialidades del aparato autonómico.

Se habrá constatado que partimos de una concepción de las funciones económicas estatales que implica, de manera insoslayable, la visión conjunta e interdependiente de todos los aparatos e instituciones en que el Estado se materializa. Desde esta perspectiva el denominado principio de unidad y la dicotomía unidad/autonomía que genera, y garantiza, la prepotencia del aparato central, cobra todo su significado. Teniendo el Estado como función global la de asegurar la dominación de unas determinadas clases y reproducir las condiciones sociales de esa dominación, se organiza en el plano institucional no de forma homogénea, sino a través, como hemos reiterado, de un conjunto de aparatos que, en su relación compleja, pueden entrar en contradicción, porque reflejan los antagonismos de clase y la competencia de capitales. El federalismo (la descentralización) propicia la génesis de esa contradicción en el ámbito espacial, porque, de hecho, no es sino el gobierno simultáneo de dos poderes en su mismo territorio, aunque con funciones y alcance distintos. La especialización funcional del aparato autonómico que la función global requiere no permite romper la unidad interna (por compleja y contradictoria que en sí sea), que caracteriza a los aparatos estatales y que no es sino la expresión de los intereses de la fracción hegemónica y de su papel, precisamente como factor de cohesión del bloque en el poder. Es aquí donde debe entenderse la centralización de los poderes unitarios en que deriva la prepotencia del aparato central. No sería sino una concreción de lo que se ha denominado la dirección política con consciencia de las distinciones de clase. Es decir, la capacidad de actuación del Estado con las necesidades del capital se materializa en la centralización del sistema estatal. En una situación de crisis como la actual (económica, fiscal, social), la centralización no es sino el ejercicio exigido por esa dirección consciente de clase. En consecuencia, hemos de entender que el aparato autonómico, en coherencia con la funcionalidad global del Estado, realiza tareas dialécticamente relacionadas con las del aparato central en el marco de la subordinación política que impone la relación espacial del capital. Por todo ello, cuando resaltamos las potencialidades del sector público autonómico no es, desde ningún punto de vista, en términos de oposición o enfrentamiento

—por lo demás estéril, por inviable— al aparato central, sino en la perspectiva de resaltar los bloqueos que al respecto se derivan de la actual política presupuestaria. Política sin duda coherente con una determinada concepción del papel del Estado que va implícito y explícito en la naturaleza de la respuesta conservadora al intento de enfrentarse a la crisis, pero difícilmente compatible, en mi opinión, con la superación de las dificultades que implica la construcción del Estado de las Autonomías.

IntervencioneS

Ludolfo Paramio

Quería hacer primero un comentario a la ponencia de Ricardo Lagos. El plantea el problema evidente de que el fracaso del modelo neoliberal lleva a que aparezcan crecientes presiones sobre el Estado en América Latina y en casi todas partes. Pero esas presiones, ahora, en un momento en que, además se presenta una cierta tendencia en el Cono Sur a la redemocratización del Estado, plantea dos posibilidades: una es que haya un cierto consenso sobre los objetivos sociales, y otra es que se pueda producir una situación, de empate catastrófico, en la que el Estado quede inmovilizado y no pueda resolver las tareas económicas pendientes. Esa es la peor posibilidad, pero puede darse, y eso se relaciona con el hecho de que hay una interrelación estrecha entre política y economía, como se ve en relación con el tema planteado por Ricardo. Así, sería necesario que los países de la OCDE se relanzaran para que fuera posible el pago de la deuda latinoamericana. Pero para que los países de la OCDE puedan relanzarse, hace falta, por una parte, que bajen los tipos de interés en EE UU, y, por otra, que haya un cierto acuerdo de reflación simultánea, por lo menos dentro de la Comunidad Económica Europea. Eso exige unos cambios políticos o unas decisiones políticas, y lo que podría suceder es que si esas decisiones políticas no se tomaran, no habría relanzamiento simultáneo en la OCDE y no habría pago de la deuda externa, y toda la economía se iría al demonio.

Esa es una posibilidad, no por triste menos real.

Respecto a la intervención de Melguizo, primero tengo que hacer una aclaración, porque me he sentido aludido no sé si justificadamente, en lo de que, aparentemente, sólo hay una salida a la crisis... Me parece que hay varias vías posibles para intentar salir de la crisis, pero me temo que, efectivamente, salidas sólo hay una. Y lo que puede suceder es que, en esas salidas, se combinen elementos que provengan de propuestas ideológicas diferentes, y que esas propuestas no se deba intentar encasillarlas demasiado para evitar confusiones. Por ejemplo, en el modelo darwinista hay elementos que se dan en la política de Reagan y hay elementos que están en la política de Thatcher, pero no siempre son coherentes. Un tema del que se ha hablado con especial interés es que un rasgo del modelo darwinista sería la contención del déficit público. EE UU, en este momento, está consiguiendo el mayor déficit presupuestario de su historia, con lo cual habría que suponer que el modelo de Reagan no es completamente un modelo darwinista, pero más bien parece, por el contrario, que es quizá el más darwinista de los que se conocen en este momento en los países capitalistas avanzados.

Decía Melguizo al final de su intervención que es preciso aumentar la productividad, pero también es necesario aumentar el salario social o salario indirecto.

Todo eso es cierto. El problema es saber qué prioridades se establecen y cómo. Sobre todo, qué prioridades se establecen cuando se tiene una economía casi en quiebra, como es el caso de la economía española, qué se hace con el déficit presupuestario. Parece que cuando el déficit prespuestario es muy alto, se produce un encarecimiento del dinero y disminuye la inversión. Si disminuye la inversión, parece que aumenta el paro y el problema se agrava. Entonces, la contención del déficit no es más que contención, que no quiere decir recorte inmediato, ni deflación a todo coste, pero sí una cierta contención del déficit, y supongo que en eso es en lo que piensan todos los gobiernos de la OCDE cuando se lo plantean.

En cuanto al salario social o indirecto, el problema es que exige una cierta capacidad de financiamiento del Estado, y la elevación del salario directo, parece que es lo que, en estos momentos, en Europa, ha planteado problemas más inmediatos, no sólo porque haya una tendencia, por parte de los principales partidos políticos, a favorecer la recuperación de la participación de las ganancias empresariales en la renta, sino porque también, cuando se produce una elevación de la demanda solvente, en los países que tienen baja competitividad, el problema es que eso beneficia a los países que tienen alta competitividad. Insisto en que esa es la experiencia francesa. Si se aumenta el salario

directo, los franceses se gastan todo en vídeos alemanes, y la balanza de pagos se hunde y la economía francesa no se relanza. Entonces, en esa tesitura, evidentemente, la única alternativa es el relanzamiento del salario indirecto, que exige un Estado con unas finanzas medianamente saneadas. Cuando el Estado hereda una situación un tanto catastrófica, en parte por mala gestión, en parte por pérdida de posiciones en la división internacional del trabajo, parece inevitable que en un primer momento tenga que haber medidas de recorte o de saneamiento. Eso es todo.

Luciano Martins

Creo que Ricardo Lagos planteó las dos cuestiones fundamentales y los otros intervinientes también. Lo primero es con qué compatibilizar este Estado que será cada vez más intervencionista. Yo creo que su pronóstico, en líneas generales, es muy lúcido: con la democracia. El segundo, qué Estado será ese, un Estado que, por la amplitud de su acción, es un Estado estructurante de la sociedad.

Parece interesante el aclarar estos dos puntos. En primer lugar, para plantear la cuestión de qué posibilidades hay que compatibilizar un Estado intervencionista de nuevo tipo con la democracia, es preciso entender la dinámica histórica de su expansión. En este sentido, la comparación entre Europa y Latinoamérica puede ser engañosa no sólo por la distinta dimensión cuantitativa de los sectores públicos, sino sobre todo por la diferente definición y expresión de necesidades públicas y demandas sociales. Además, sería preciso aclarar si el Estado ha crecido debido a la dinámica interna de su propio aparato, por requerimientos funcionales del propio sistema social o por motivos ideológicos.

En segundo lugar, compatibilizar este tipo de Estado intervencionista de nuevo tipo con la democracia no resulta sencillo en modo alguno. Serían precisos algunos requisitos básicos: a) Por un lado, el control del sector público por el Gobierno. b) Por otro lado, lo que podría llamarse una especie de reconversión de la empresa pública a «empresa pública» en sentido estricto. Hasta ahora, buena parte de las empresas públicas son empresas capitalistas guiadas por la lógica de la ganancia y que contribuyen a la privatización del Estado.

Obviamente, el control del Estado por el Gobierno o, mejor, del sector público por el Gobierno, puede generar una interacción Gobierno-Estado que podría conducir a un régimen totalitario. Es decir, el problema es cómo controlar el aparato del Estado si éste se presenta altamente integrado desde el punto de vista de las relaciones internas. Se ha mencionado la idea de una descentralización a través de los gobiernos regionales, mecanismos de seguridad social, etcétera. Es posible. De todas las maneras, en el interior del aparato del Estado la situación es compleja, de forma que el control del aparato del Estado por el Gobierno puede suponer una mayor concentración de poder en el Estado y, por tanto, ser un factor contrario a la democrácia. Además, en el problema de la reconversión de la empresa pública en «empresa pública» se hace abstracción normalmente de que existe un estrato empresarial público muy poderoso y con profundas articulaciones con el sector privado.

En tercer lugar, ¿cómo es posible que la sociedad controle el Gobierno y el Estado? En suma, se trata de cómo articular la representación de los diferentes intereses de la sociedad civil. El problema en muchos países Latinoamericanos, como Uruguay, Brasil y Chile, es particularmente complejo, pues se trata de sociedades muy fragmentadas y heterogéneas en las que la intervención del Estado para reestructurar dichas sociedades (en un contexto democrático) está sometida a las presiones de una crísis provisional. Por ello, creo que si el papel del Estado, su intervención para reestructurar estas sociedades en un contexto de crísis es altamente complejo, también resulta muy complejo hacer compatible este Estado con la democrácia. Sobre esta posibilidad soy prudente e incluso pesimista. Además, habría que saber qué Estado sería éste, cómo se relaciona con la estructura de clases y a qué precio. Gracias.

José Goñi

Creo que la sesión del día nos está permitiendo hacer una primera síntesis entre lo más propiamente sociológico que escuchamos ayer, y lo más propiamente económico. Síntesis que me parece de extraordinaria importancia y que sugiere muchas reflexiones. En honor a la verdad, me remitiré solamente a un punto, puesto que mi preocupación central y prioritaria es la misma que ha enunciado Luciano Martins: la compatibilidad entre el refortalecimiento del Estado y la democrácia.

Ahora bien, al hacer la síntesis entre lo de ayer y lo de hoy, creo que desde este punto de vista

hay dos ideas que me parecen centrales y que quiero recordar solamente. Por un parte, el hecho de que se pueda concluir que se da una dicotomía entre el Estado y la democracia. El fortalecimiento del Estado implica, de alguna otra manera, una limitación de la participación de los sectores sociales mayoritarios y, por esta vía, se da entonces una limitación al ejercicio de la democrácia. Por otra parte, la segunda idea que me interesa destacar es la insistencia que se ha hecho ayer en la desmitificación sobre la relación entre Estado y política, entre economía y política. La suposición, bastante mecanicista, de suponer que el crecimiento económico implica, de por sí, una democracia política, de que el crecimiento económico va implicando una cierta modulación política de las sociedades y, por tanto, un ejercicio real de la democracia por parte de la mayoría componente de esta estructura social, parece harto discutible.

Ahora bien, estas dos ideas me parecen extraordinariamente pertinentes cuando las llevamos a América Latina e intentamos reflexionar sobre la situación que allí se vive. Pensando en que América Latina vive su peor crisis desde la Gran Depresión, crisis que ya no es sólo económica sino política y social, con la tremenda deuda externa a que se hacía referencia, caída del producto, caída del nivel de vida de la población, etcétera, que, en definitiva, va dejando un duro legado a los procesos de redemocratización, muy complejos y bastante difíciles de resolver, con grandes expectativas por parte de la sociedad, expectativas de resolución de sus problemas inmediatos que no son sólo expectativas de los sectores populares, sino que, también, como se ha señalado, son expectativas de los sectores empresariales. Esto, además, se da en un contexto que ya se ha apuntado, de crisis económica en el Centro, cuestión en que no voy a profundizar, pero que, en el mejor de los supuestos, nos lleva a concluir que el crecimiento de la economía del Centro no va a ser nunca ni siquiera similar al ritmo que ha tenido desde el término de la Segunda Guerra Mundial hasta fines de la década de los 60. Es decir, las economías del centro perderán dinamismo y esto significará una menor capacidad de la economía internacional hacia América Latina, y, por tanto, también tiene serias implicaciones respecto de los modelos de estrategia que se puedan definir allí. Ahora bien, ¿cómo enfrentamos esta situación de crisis global, tanto a nivel mundial, como de América Latina, y no sólo en lo económico, sino en el plano político y en el plano social? La respuesta es bastante simple y una sola: es necesario el establecimiento de una nueva estrategia de desarrollo, de un nuevo estilo de desarrollo. Allí todo el mundo está de acuerdo, pero el problema evidentemente viene cuando se intenta dotar de contenido a esta estrategia. Y creo que un aspecto importante de la estrategia que se plantea, debe incluir estrictamente un modelo político. Y esto engarza con el problema existente entre el fortalecimiento del Estado y la democratización e intenta por esta vía resolver esta contradicción.

Ahora bien, toda la argumentación que planteó Ricardo Lagos acerca de la necesaria intervención del Estado, que me parece bastante legítima, nos lleva, por lo menos, a tres tipos de problemas. En primer lugar, que evidentemente fortalece al Estado, cosa que él mismo ha señalado. Esto, por lo menos, tiene dos problemas sobre los cuales quiero invitar a la reflexión: en primer lugar, el fortalecimiento del Estado acaso va a estar ofreciendo fundamentos para la futura reaparición de los movimientos golpistas en estas mismas sociedades que, evidentemente, van a pasar por un período de inestabilidad político-social bastante prolongado. En segundo lugar, este fortalecimiento del Estado puede significar, y en esto quiero retomar lo que ya se ha dicho, la limitación de la participación y, por tanto, una negación del proceso de redemocratización. En segundo lugar, este aumento de la intervención del Estado, nos plantea el problema básico de financiamiento, cómo financiamos al Estado en situación de crisis, con recursos escasos y en una situación internacional mucho más compleja y que no permite apenas recurrir a la financiación externa, como ya se ha señalado, y que, además, parece inconveniente. Y, en tercer lugar, la intervención del Estado en un marco político cambiante y complejo. Indudablemente, en la mayoría de los países, por lo menos en los que conozco, genera todas las expectativas que ya enunciábamos y que, por tanto, aumenta las presiones de los distintos grupos respecto al Estado. Entonces, ¿cómo compatibilizamos la democracia con el problema del Estado...? Creo que la respuesta que se ofrece de aumentar la descentralización o de descentralizar el Estado, en principio, no me parece en absoluto rechazable, pero creo que es altamente insuficiente. El fortalecimiento, por ejemplo, de los municipios o ayuntamientos, como mecanismo intermedio, en esta reestructuración, creo que, en sí, no es ninguna garantía de solución, porque, en definitiva, a nosotros sólo nos pueden estar traspasando las críticas burocráticas que se pueden hacer al Estado central a niveles inferiores.

Augusto Mateus

Una sola cuestión. Creo que un aspecto importante es la discusión del papel de la democratización del Estado en las hipótesis de salida de la crisis económica. Creo que la intervención de Melguizo es bastante importante porque recuerda una cuestión que me parece central, que es la cuestión de la regulación, es decir, que sin encontrar un nuevo tipo de regulación económica y social, no hay salida a la crisis, porque la regulación es central desde el punto de vista de articular todo lo que se precisa articular. Por ejemplo: me parece que hablar del salario directo y de salario indirecto, y de las eventuales alternativas, es ambiguo porque hay que ver, en términos generales, el papel de una nueva relación salarial, articulada, con lo que puede ser un nuevo tipo de planificación y un nuevo tipo de intervención de diferentes agentes económicos.

Creo que sería muy interesante discutir la democratización desde el punto de vista de que los agentes económicos no se comportan todos de la misma manera, no tienen todos la misma racionalidad. Si pensamos en las grandes clases sociales, la crisis está produciendo una segmentación muy grande entre situaciones distintas. Creo que habría que articular un nuevo tipo de planificación, una nueva concepción de la política económica que valorase tipos de intervención que no son ni macro, ni microeconómicos, pero que tienen que ver con la posibilidad de orientar de forma positiva conflictos sociales que se colocan no solamente a nivel regional, como se ha tratado en la ponencia de Melguizo, sino también a nivel sectorial, lo que tiene que ver con la articulación de la demanda y de la estructura productiva.

Emilio Moreno

Yo quería señalar con respecto a la intervención de Ricardo Lagos, que me parece que su desarrollo es un tanto lineal, en el sentido de que más o menos el esquema que plantea es el de un fracaso de las políticas neoliberales a nivel económico, a nivel político y a nivel ideológico. Parece que esto tendería inevitablemente hacia un proceso de redemocratización del Estado y de revalorización del papel del Estado como redistribuidor, como planificador, como racionalizador, y como impulsor del desarrollo; en un proceso que, además, según mi opinión, es un tanto unilateral, pues presenta unidos sin más dos elementos: redemocratización y revalorización del Estado, y aumento, por tanto, de su peso en la vida económica del país. Entiendo que esto es unilateral. Creo que hay ejemplos, como el de Argentina, en que habría que ver si realmente, esa redemocratización del Estado está conduciendo realmente, o conduce inevitablemente, a esta revalorización del papel del Estado como racionalizador de la vida económica, como redistribuidor y como impulsor del desarrollo económico. Aquí yo me situaría, tal como lo ha tratado Melguizo, en el caso español, como ejemplo de lo que quiero decir. Así, toda la transición política y el acceso del PSOE al poder ha contribuido a una democratización del Estado, pero creo que no se puede decir que esté habiendo un aumento del papel del Estado en este sentido de revalorización que se señala casi como inevitable. Creo que esto tiene mucho que ver con que, además de la redemocratización del Estado, existe una salida darwinista, y otra salida progresista y que para entrar a considerar eso hay que entrar en otros factores más profundos. Creo que este desarrollo, un tanto lineal, va también unido a un planteamiento, que no valora suficientemente el factor internacional. Creo que las políticas neoliberales no surgen tan sólo por un desarrollo de la crisis interna de estos países, sino, quizá, predominantemente, por una estrategia internacional que se plantea el capitalismo a nivel internacional en un contexto de crisis, y donde se asigna un determinado papel a cada grupo de países, dentro de los países centrales o dentro de los países periféricos, y que ahí se han producido importantes transformaciones. La redemocratización del Estado, y su papel de racionalización, y redistribución, se tiene que plantear teniendo en cuenta este contexto de cambio en la divisón internacional del trabajo.

Gregorio Rodríguez Cabrero

Yo deseo hacer tres comentarios: a Ricardo Lagos, a Ludolfo Paramio y a Anfel Melguizo.

El primero con respecto a la pregunta acerca de la posibilidad de recuperación de las economías de la OCDE como forma de intentar financiar el déficit estructural de los países latinoamericanos. Con relación a esto, quisiera decir que la ideología económica, altamente predominante en los países de la OCDE, parece ser un tipo de

monetarismo keynesianizado que está centrado fundamentalmente en la racionalización de las estructuras organizativas y productivas actuales, y en la racionalización de la disciplina fabril vía aumento del paro, reducción de salarios reales y nuevos ritmos de productividad, y sólo en menor medida, creando nuevos productos y nuevos sectores productivos que son los que, en definitiva, pueden garantizar una onda expansiva, a largo plazo. Desde este punto de vista, en tanto en cuanto esta onda expansiva, basada en nuevos productos y en nuevos sectores, no tome un auge importante, me temo que las perspectivas de crecimiento serán poco halagüeñas, y me temo que había que posponerlas para los años 90.

En relación con el tema del déficit público o crisis fiscal, problema económico-político importante, Ludolfo Paramio plantea la importancia de las excesivas demandas sociales como explicación fundamental del déficit. Sin embargo, es preciso aclarar cuáles son esas demandas, o mejor, qué explica el déficit. Así, tenemos que el envejecimiento de la población (aumento del número de pensionistas) y el paro estructural son dos hechos sociales que están detrás del déficit y a los que no puede olvidar una adecuada reproducción de la población activa y pasiva, ni una mínima solidaridad social (y en España escasamente llega al 20 por 100 los parados que cobran el seguro de desempleo); es cierto que también existen (me refiero a España) malas asignaciones de recursos y escasa rentabilidad de muchas empresas públicas, pero también lo es que muchas de ellas producen bienes necesarios para las empresas privadas pero cuya producción no es rentable para el capital privado; es cierto que los gastos y prestaciones sociales han crecido, pero también lo es que los gastos fiscales (en su mayoría en favor de las empresas) son una quinta parte del presupuesto de ingresos del Estado y que los efectos de la reforma fiscal, iniciada en el verano de 1977, se han limitado sobre todo a las rentas del trabajo, y que las bolsas de fraude son importantes; por último, es cierta la gravedad del déficit de la Seguridad Social, pero no hay que olvidar el superior peso de las cotizaciones no pagadas por las empresas. En suma, la gravedad del déficit público español exige tomar en consideración éstos y otros datos como es el déficit de servicios públicos necesarios para una mayor calidad de vida y para la propia consolidación de una sociedad democrática.

En tercer lugar, y en relación con la ponencia de Angel Melguizo y con los problemas de la democratización del Estado en sociedades en transición de dictaduras a regímenes democráticos, quisiera destacar brevemente las serias dificultades de dicha democratización en el caso español (aunque se analizarán con detalle el último día): primero, la herencia de una sociedad atomizada desde la que resulta difícil abordar la democratización del Estado; segundo, el contexto de recesión profunda que en parte postergó reivindicaciones sociales largo tiempo contenidas y que ha alentado el surgimiento de segmentos sociales muy diferenciados (parados, parados jóvenes, etc.); tercero, la lentitud en la reforma de muchas instituciones públicas que, sin duda, son una rémora para dicha democratización del Estado; por último, los desequilibrios territoriales en renta y nivel de vida. Por supuesto, hay factores positivos muy importantes, pero, sin duda, que mañana serán debatidos. Baste, por tanto, señalar algunas de las dificultades de la transición política española y de la democratización del Estado español en una sociedad que, sin duda, es democrática, pero con importantes corporativismos sociales y económicos.

Heinz Sonntag

Estoy en desacuerdo con Ricardo cuando plantea que el fracaso del neoliberalismo también es un fracaso en lo ideológico, porque las masas ya no creen en el neoliberalismo. Yo pienso que las masas nunca han creído en el neoliberalismo. Primero porque no entienden qué es, y segundo porque el neoliberalismo tiene precisamente esta característica, o sea, toda la empresa propagandística que es Milton, Friedman y Rose Friedman y compañía, es una empresa dirigida básicamente hacia sectores burgueses y hacia sectores intelectuales cercanos a los sectores burgueses.

Angel Melguizo

Nada más lejos de mi intención que no decir que la democratización del Estado español se ha producido en determinadas cotas, muchas tan significativas e importantes como las libertades públicas. Esto es obvio. Me centraba, sobre todo, en el tema de que esa democratización puede quedar bloqueada o desvirtuada si no se potencia el estado de las autonomías, y como la crisis está condicionando esto, la política económica como tal puede incluso paralizar este proceso de demo-

cratización. Esta es la idea central, incluso por vía de cierta autoridad, diré que las propias limitaciones de la socialdemocracia, no las establezco desde posiciones ideológicas más radicales, sino en base a la propia formulación que ha hecho el actual ministro de Educación, cuando señala que la socialdemocracia tiene serias limitaciones para desarrollar una política en términos de igualdad y en términos de solidaridad, y hace una configuración de la propia socialdemocracia en base a los procesos oligárquicos de organización, el liderazgo de los partidos, el propio carácter conservador del electorado, la desmovilización de la clase obrera que propician, las presiones que sobre el Estado permiten al capital lograr posiciones importantes en el presupuesto, las exigencias de estabilidad que exige la propia economía capitalista, que respeta en su formulación la propia formación socialdemócrata y la propia moderación de estos partidos. Esta formulación, hecha por Maravall, me parece que es absolutamente consistente para señalar los límites de una política económica alternativa. Yo no estaba haciendo un diseño de política económica fuera de la realidad, por eso he dicho la izquierda existente. Obviamente, el tema es: ¿cuál sería el modelo de sociedad en un proceso de transición, si nos planteásemos realmente una estrategia alternativa. Yo creo que éste no es el caso del seminario, ni siquiera de mi intervención, por tanto, democratización «sí, pero...» Me parece que es muy importante el planteamiento que ha hecho Paramio, porque ha planteado el tema que la izquierda de este país se debía proponer, que es: ¿qué hacemos con el aparato estatal ante la crisis económica...? Yo creo que es un tema de prioridades, lo que yo no comparto o discrepo, según se quiera ver el grado de beligerancia, es que las prioridades actuales no coinciden con las de la sociedad como una totalidad o con su mayor parte, y sólo una referencia hará que podamos retomar este tema en otras intervenciones.

Pero voy a tratar de aclarar esto con mayor detalle.

Primero he insistido en que hay una práctica social real y hay, sin embargo, un enunciado ideológico, en la medida en que Reagan o Boyer, o cualquier gestor o representante de lo que va a hacer el programa de política económica, enuncia que una variable y un objetivo estratégico es la reducción del déficit, correlativamente eso implica una actuación sobre los ingresos y los gastos. Eso es lo importante que tiene el déficit y, por tanto, es una componente básica de la formulación darwinista, que yo también llamaría socialmente depredadora, aunque luego el resultado, la práctica social, sea distinta por una razón obvia que quizá sería una observación que se podría hacer a Ricardo Lagos, y es que la ley de Warner del crecimiento del gasto público, como las demás formulaciones, responden a una exigencia y que es el papel interdependiente que juega el Estado con el capital, y, entonces, el gasto público no es que ha venido creciendo, sino que seguirá creciendo en la medida en que la reproducción de las relaciones sociales lo siga exigiendo. Esto sería una idea.

Segundo, la otra idea es el déficit. La idea central, que me parece criticable, como proceso en sus consecuencias de transformación y de consolidación de la democracia, no es un mero sesgo de política o técnica de política económica, es que el santo temor al déficit de Echegaray, se ha pasado al temor socialista al déficit, y esto me parece que ha sido un tránsito tan brusco que, todavía, leyendo textos muy próximos, vemos la contradicción, entre la teoría y la práctica, en un plazo tan breve como son tres, cuatro años. Esto es lo que a mí me parece que quizá haya sido una muy poco sólida sedimentación de la política económica que se está aplicando, o al menos la que yo venía siguiendo, por una razón elemental: yo creo que se dice que el déficit es esencial porque el presupuesto equilibrado tiene ventajas, porque el sector público es ineficaz y porque hay una baja productividad de la inversión estatal. Esto está escrito en 1979, cuando UCD estaba haciendo esta avalancha ideológica contra el déficit. Podemos retomar esos tres ejes aquí porque me parecen absolutamente cuestionables.

¿Cuál es la realidad actual? En la medida en que se hace una política económica como la que se está diseñanado aquí, automáticamente implica una reducción, presente en el año 84, sustantivamente, a la financiación de ayuntamientos, justamente cuando los ayuntamientos, órganos de participación y de la consolidación de la democracia en este país, estaban siendo gestionados y reivindicando una mayor aportación. Pero no sólo los ayuntamientos y las comunidades autónomas. Es que en el diseño de los escenarios presupuestarios, de aquí al año 86, que está diseñando la actual Administración Central, implica una congelación de la financiación local y autonómica. Este es un problema gravísimo, porque el objetivo estratégico es la reducción del déficit. A esta consecuencia es a la que yo me refería, pero es que, además, es una cuestión, como decía Paramio, y yo estoy absolutamente de acuerdo, de prioridades. Pero observa un detalle: el capítulo

6 del presupuesto del Estado que, como sabes, es la formación bruta del capital fijo, las inversiones reales que realiza el Estado, entre el 35 y el 40 por 100 de la inversión real que realiza el Estado, son gastos de armamento. Esto me parece una prioridad incuestionable.

Yo discrepo de esta prioridad, pero luego, a nivel teórico, y para enlazar con el objetivo de este seminario, lo que podríamos plantearnos en última instancia, es si el déficit del sector público, lo que en terminología mucho más rigurosa sería la crisis fiscal del Estado, es resoluble. Mi opinión, es que el incremento del gasto público a un ritmo superior al de los ingresos impositivos, es «tendencialmente inevitable». No digo que las leyes sociales sean inexorables. Es tendencialmente inevitable por las necesidades mismas de la reproducción. Por tanto, el debate que deberíamos plantear desde posiciones progresistas, si se quiere decir así de una forma eufemística, es si comprendemos realmente cuál es el alcance, en última instancia, de las funciones económicas del Estado, y por qué la realización de esa reproducción en los planos de la legitimación y de la acumulación, y en la aplicación de los principios de reparto de la carga tributaria, principalmente el principio ideológico de la capacidad de pago, el principio del incentivo, el principio de la traslación... Fíjate en los incentivos, tal y como apuntaba Rodríguez Cabrero, que este año, en el presupuesto del Estado, cerca de un billón de pesetas son exenciones, bonificaciones y desgravaciones del Estado, que es prácticamente lo mismo que el déficit. Un billón queda desgravado y, fundamentalmente, favorece no precisamente a sectores muy progresistas, salvo en la parte técnica de los descuentos de impuestos de la renta de las personas físicas en las rentas personales, en el aspecto del aparato familiar y demás. Un billón de pesetas es el monto del conjunto de exenciones. Estos criterios de reparto de la carga tributaria que impregnan la economía pública en el capitalismo, y las tendencias que subyacen realmente en el crecimiento del gasto público y que no es la ley de Warner ni otras, sino los requerimientos del capital: ¿hacen posible que la crisis fiscal del Estado sea eliminable con voluntarismo político...? Mi opinión es negativa. No.

Ricardo Lagos

Sólo me queda referirme a aquellas cosas que yo no dije pero que parece que dije.

Estoy totalmente de acuerdo: yo no he pretendido hacer un desarrollo lineal, como indicó y dio a entender Moreno, en el sentido de que el fracaso lleva necesariamente a una mayor intervención del Estado y a más democratización. Primero, el fracaso neoliberal, implica que va a haber una mayor presencia del Estado; ahora, si eso se da junto con un proceso de redemocratización, entonces hay otro conjunto de implicaciones, pero no creo que el fracaso lleve a la mayor redemocratización, por desgracia. Me gustaría creerlo. Segundo, del mismo modo, tampoco he dicho que las masas hayan creído en el neoliberalismo y que ahora ya no crean. No, no... Es muy difícil de explicar, porque es materia de otra discusión, por qué el neoliberalismo se impuso. En muchas partes, creo que se impuso por la fuerza, porque no tiene ninguna posibilidad de imponerse en un régimen democrático abierto. Pero eso creo que sería otra discusión que nos apartaría del tema.

Creo que un elemento importante que se destaca aquí es lo que se refiere a la distinción entre corto y largo plazo. Distinguimos entre corto y largo plazo, siguiendo el planteamiento que hace Paramio, es decir, diferenciamos el consenso versus, el empate catastrófico. Creo que a corto plazo, si queremos salir de la situación de crisis y, simultáneamente, la redemocratización, es indispensable, un tipo de consenso es necesario. A largo plazo, a lo mejor, podemos, de nuevo, tener opciones distintas.

El otro elemento en que no me extendí suficientemente es un elemento que a mi juicio es importante y se refiere al problema del gasto militar. Estamos hablando del problema de financiamiento estatal. Cuando un país, como es el caso de Chile, en un período de diez años, pasa del 2 por 100 del producto interior bruto en gasto militar al 7 por 100 de dicho producto, creo que allí tenemos otras condiciones, otras circunstancias, por supuesto, y algún mecanismo de ajuste es posible para este problema.

El otro elemento que me parece importante y que no traté suficientemente es cuáles son los grados de homogeneidad o de heterogeneidad que existen en el interior de cada una de nuestras sociedades. En este sentido, cuando hacemos una comparación con Europa, o cuando queremos comparar a Argentina con algún país de Centroamérica, la verdad es que estamos en situación totalmente distinta. Los grados de heterogeneidad social, en tanto son mayores, hacen más difícil poder tener demandas sociales y necesidades públicas que sean similares para los distintos

grupos sociales y, en consecuencia, a mayor heterogeneidad, mucho más difícil resulta hacer políticas públicas que tengan un mayor grado de cohesión. Y esto es obviamente, un punto que no mencioné.

Finalmente, hay un conjunto de observaciones que se hicieron que no me queda sino agradecer, porque creo que, por lo menos, a mi, me sirvieron para la revisión de lo que quiero hacer.

Creo, así, que no he querido hacer una comparación con el caso europeo, usándolo sólo como ejemplo de lo que ha ocurrido, pues creo que comparar con Europa, estoy de acuerdo con Luciano, es erróneo. Segundo, también estoy de acuerdo con el planteamiento que hacía, en la forma en que lo entendí, a lo mejor mal, del tema de las empresas públicas que se convierten nuevamente en «empresas públicas». Allí yo creo que hay un campo que se puede explotar y que consiste en distinguir lo que es propiedad de lo que es gestión, porque si introducimos esta diferenciación, podemos tener propiedad pública con gestión privada o a la inversa, y, en consecuencia, podemos tener una gestión pública de una propiedad privada, y eso creo que nos permite ampliar el campo, pero no tengo oportunidad de avanzar más en el tema en estos mometos.

Ignacio Sotelo

Quisiera hacer un breve comentario a la ponencia de Ricardo Lagos. Simplemente recordar que el endeudamiento financiero no sólo ha tenido lugar en países que han seguido políticas económicas neoliberales (como las dictaduras del cono sur de América), sino también en países comunistas (como Polonia).

Valdría la pena comparar la situación de Chile en los años 70 y la política polaca en los años 70, y qué consecuencias económicas tuvieron las facilidades crediticias en un sistema neoliberal, Chile, y en un sistema comunista, Polonia.

Angel Serrano

Quería, simplemente, hacer tres comentarios a Ricardo Lagos y una pregunta a Angel Melguizo.

Respecto de Ricardo la primera cuestión es que, yo tengo la sensación, y profundizo en alguna idea que él ha señalado, de que en muchas ocasiones, la traslación de conceptos a sociedades donde los mecanismos de control o los mecanismos de regulación no están suficientemente consolidados y, sobre todo, no hay los contrapoderes que existen en otras sociedades como las europeas, esa traslación puede provocar efectos negativísimos, incluso en el campo ideológico. Un ejemplo concreto: se habla continuamente de la liberalización de los mercados dentro de todas las tendencias neoliberales y se presenta muchas veces, no como una medida dentro del paquete de necesidades neoliberales, sino como una medida de eficiencia económica y, quizá, en un contexto de contrapoderes de mecanismos de regulación consolidados, esa liberalización del mercado que puede ser absolutamente necesaria para conseguir una mayor eficiencia, una mejor asignación de recursos, pero que cuando se traslada a sociedades donde no existen esos contrapoderes, se transforma en una liberalización salvaje que no existe en ningún momento en países de donde se toma el propio concepto. Es decir, si nosotros analizamos los mercados de trabajo de los países europeos, y estoy poniendo este ejemplo para explicar la idea que quiero señalar, vemos cómo funcionan con muchísimas más rigideces, fruto, aunque sólo sea, de una acción sindical que funciona desde hace mucho tiempo, con un movimiento obrero organizado y que, evidentemente, rigidiza el ajuste del mercado de trabajo vía precios. Pero la traslación del concepto a otras sociedades sin contrapoderes lleva a una situación completamente diferente. Ahí yo veo el peligro que decía, en tanto en cuanto muchas veces no son recetas neoliberales sino que son recetas que se presentan técnicamente como eficientes, en el lenguaje vulgar del economista, sin plantear la etiqueta neoliberal.

Una segunda cuestión que me ha parecido muy interesante, es toda la idea de revalorización de conceptos que llevan a una mayor intervención estatal, o que pueden llevar, a ella según Lagos. Pero a mí me preocupa el hecho de que esa mayor intervención que puede ser potenciada por esa revalorización de determinados conceptos, como consecuencia de la crisis, exige, a su vez, reformular también conceptos antiguos o predominantes que encauzaban, hasta ahora, la propia intervención, es decir, exigen reorientar la propia intervención estatal, en el sentido de que si la revalorización de conceptos nos puede llevar a una mayor intervención estatal, a una mayor presencia del Estado, como no reformulemos esa intervención, podemos acabar con que el Estado, por una serie de razones objetivas, como consecuencia de la propia crisis, puede tener un mayor papel

predominante en la salida de la crisis, sin haber aprovechado la ocasión para reajustar, a fondo, el contenido de la propia intervención. Puede haber mayores exigencias de intervención del Estado por causa de la crisis, pero no un cambio cualitativo de la propia intervención. De ahí la imperiosa necesidad de repensar hoy la intervención estatal parada y cual ha de ser la configuración, papel e intervención del Estado en la actualidad.

Un tercer comentario de Ricardo me ha parecido muy sugerente y es la necesidad de esa disociación, por lo menos conceptual, entre propiedad/control/gestión. A mí me parece que tendríamos que profundizar en ese aspecto del que se viene hablando desde hace tiempo en el campo económico de esa posible disociación entre propiedad pública/gestión privada, propiedad pública/control, o ejercicio del control privado por dejación del control por el Estado, que se da en muchas ocasiones y, a lo mejor, gestión privada. Es decir, junto a la utilización de los conceptos de propiedad, gestión y control, es necesario utilizar el de dejación como expresión de una realidad económica. Así no hace falta tener la propiedad pública, no hace falta tener la propiedad total de un determinado sector, ni siquiera la mayoría, para ejercer el control real del mismo. Estamos asistiendo a determinadas formas de socialización que no vienen por el lado de la propiedad; incrementar los coeficientes de caja, incrementar los coeficientes de inversión obligatoria, puede llevar de hecho, en algún momento, a controlar el sistema financiero, aunque no totalmente, pero obviamente puede llevar de hecho a controlar los mecanismos de asignación de recursos financieros sin necesidad de nacionalizar la Banca, por poner un ejemplo. Podríamos poner otros ejemplos contrarios. Así, el Estado español tiene hoy una propiedad muy importante dentro de determinados sectores económicos «privados», pero al no ejercer el control sobre ese sector, el control que le da la propiedad, se convierte en un mero accionista proveedor de fondos, y al actuar como tal permite que grupos con el 10 por 100 ó 20 por 100 de las acciones controlen, de hecho, un sector del que no tienen ya la propiedad. Es decir, hay un juego entre control/gestión y propiedad, que también podría orientarnos a la intervención futura o a la intervención estatal dentro de una sociedad democrática, de un estado no Leviatán, etcétera. Esos tres comentarios para Ricardo.

Para Angel Melguizo un comentario que me gustaría que ampliase. Yo creo que está latente aquí, continuamente, la disyuntiva o mejor la relación entre políticas a corto y a largo plazo, y ha salido, o por lo menos está ahí, en nebulosa, continuamente, hasta qué punto políticas a corto pueden poner en peligro un proyecto político a largo plazo, y hasta qué punto deba haber coherencia o no. Ahí me parece que Angel podría profundizar un poco más en ese sentido, de cómo la política económica concreta de corto plazo puede poner en peligro el proyecto de intervención estatal a largo. Y hay una cosa con la que no estoy de acuerdo, se ha dicho antes que el consenso es más fácil en la política a corto. Si partimos de la base de lo que estoy diciendo, de que la política a corto puede impedir un proyecto a largo plazo, lo que pasa es que muchas veces no se explicita qué es lo que hay detrás de las políticas a corto. Si se explicitase, yo creo que el consenso puede ser tan difícil o más en la política a corto plazo que en la política a largo. Lo que sucede es que muchas veces, al no explicitarse es fácil el consenso y vamos elaborando políticas a corto que nos acabamos separando del objetivo final, precisamente, por la propia facilidad del consenso.

Jordi Borja

Voy solamente a referirme a dos aspectos relativos a los poderes locales y regionales en el marco de la crisis económica y de la democratización del Estado, que han sido aludidos por distintos ponentes y que, porque se ve que solamente han sido aludidos, yo quisiera llamar la atención sobre ellos; uno, por lo que podría, quizá, tener de optimismo poco justificado y, el otro, por lo que tendría de no poner el acento en los aspectos novedosos. Es decir, no es ninguna crítica a las intervenciones sino destacar el hecho de que han sido temas aludidos y no desarrollados.

Me refiero, en primer lugar, a que cuando se confía en la descentralización del Estado, como un elemento de democratización y de dar mejores respuestas a la crisis económica, creo que es conveniente, también, llamar la atención sobre lo que podríamos denominar usos perversos de la descentralización, no solamente en el sentido, que se ha dicho aquí, de que un Estado descentralizado no garantiza que se resuelvan estos problemas, sino que puede, a veces, complicar los mismos problemas. Baste citar problemas que yo creo que están ya en estos momentos en la opinión común del pensamiento europeo político-administrativo, como es el de transferir competencias sin trans-

ferir recursos; a veces, no se pueden transferir, o no es fácil o no es rápido, pero puede ser una forma de liquidar muchos aspectos del «welfare state». Pienso, especialmente en el caso de Chile, y estoy seguro que Ricardo coincide con esto de que transferir, por ejemplo, competencias educativas o sanitarias a los municipios, cuando no se transfieren recursos, y transferir es un proceso muy largo, es una forma como otra de disminuir el esfuerzo público de carácter social hacia los sectores populares.

En segundo lugar, se ha dicho en algunos países de Europa que, a veces, la insistencia en la descentralización, en la actual situación económica, también es una forma de legitimar al mercado y a unos actores privados capitalistas que casi no existen o que casi no funcionan. Las administraciones locales como, precisamente, muchas veces no tienen competencias de intervención económica, lo que hacen es jugar un papel de apoyo, de intento de coordinación que legitima a unos actores privados, a menudo en crisis, es decir, es una forma de legitimar el mercado, que no funciona, o también la descentralización, muchas veces, y pienso especialmente en el caso italiano, ha sido una forma de aumentar indefinidamente e indebidamente a la clase política, de complicar innecesariamente la máquina política y administrativa del Estado, que se ha hecho muy costosa. Es lo que se ha llamado el incrementalismo político. Por tanto, yo creo que en este tema es preciso ser cautos y no precipitarse al hablar sobre las excelencias de la descentralización.

En segundo lugar, yo quisiera referirme al hecho de que no creo que sea posible, en el marco de la crisis financiera del Estado, el aumentar la deuda pública, en un contexto de bajo crecimiento económico. Pensar que los poderes locales y regionales no pueden hacer aquella política más o menos keynesiana, que ya no puede hacerla el Estado Central. Las competencias y las funciones tradicionales de estos poderes, han sido de planeamiento urbano y territorial, y de prestación de servicios públicos. Si no hay crecimiento económico, el planeamiento urbano y territorial, en sí, tiene muy poco interés. Es decir, a mí cuando me dice «¿y ustedes qué hacen para controlar a los constructores, promotores, etcétera?»; yo digo, primero esperaría que vinieran y después veríamos qué hacíamos con ellos, sobre todo felicitarles si tienen iniciativas. Por tanto, el planeamiento en sí se ha convertido en una competencia poco útil. El multiplicar los servicios públicos, de carácter social, se ha convertido muchas veces, en una competencia poco ejercitable, en la medida en que no hay recursos para hacer nueva inversión. Por eso, llamaría la atención sobre dos aspectos relativos a la actuación económica y social de los poderes locales y regionales: el primero, es el de la economía social, de la cooperación social. Les pongo un pequeño ejemplo: Barcelona es una ciudad privilegiada, puesto que una gran parte de las clases populares viven en el entorno, fuera del municipio, en un entorno metropolitano que es de tres a cuatro millones de habitantes en total. En la ciudad sólo viven menos de dos millones. Así, los grandes problemas están fuera del municipio, en la periferia. Dentro del municipio, si tuviésemos que hacer aquellos que nosotros mismos, como gobierno municipal, a veces con el entusiasmo de la primera época, nos hemos planteado y planificado supondría una inversión en los próximos diez años de unos 700 millones de dólares, que es el máximo pensable que puede invertir el ayuntamiento de Barcelona, en general, para todo. Con ello, no digo que resolviéramos el problema de la vivienda, sino aquel problema que nosotros hemos dicho que hay que resolver en estos diez años. Por tanto, es evidente que, si no encontramos fórmulas del tipo de que los usuarios, los afectados, etcétera, a través de cooperativas, a través de asociaciones, etcétera, en parte reconstruyan o rehabiliten su misma vivienda, no lo vamos a hacer y esto en el caso de la vivienda. No hablo ya de la tercera edad, por ejemplo, o de otro tipo de servicios en los que la cooperación de la seguridad social es mucho más importante.

Por último, yo quería llamar también la atención sobre la necesidad de que los poderes locales actúen como empresarios; es decir, yo estoy muy de acuerdo con que el Estado no tiene que monopolizar la actividad económica, pero ¡qué más quisiéramos que hubiese unos empresarios weberianos dispuestos a actuar en estos momentos! Todos vemos necesario que los poderes locales y regionales asuman iniciativas económicas, bien directamente, bien indirectamente, es decir, bien haciendo de empresarios, bien inventando empresarios o ayudando a empresarios, y aquí citaría, desde Hong Kong hasta Londres, poderes regionales y locales que directa o indirectamente están apoyando a la producción. En esto, los países de tradición administrativa francesa, nos encontramos con una legislación que prácticamente lo impide, y recuerdo que, poco antes del cambio político en Francia en 1981, aún el ministro del Interior dio una orden prohibiendo texativamente, a los municipios, intervenir, tener iniciativas económicas en todo aquello que no

fueran sus competencias de servicios públicos de siempre. Ultimamente se ha hecho referencia a la necesidad de que los poderes locales tengan ciertas competencias con relación a las Cajas de Ahorro, o tengan cierta libertad de crear empresas o de buscar empresarios para esto. En una reunión en Francia se decía esto últimamente, que en ayuntamientos o grandes empresas públicas, ante la quiebra o la suspensión de pagos de empresa, se buscaran, inventaran y formaran empresarios para que, a base de un proyecto, se les proporcione trabajadores en paro y les ayude a financiar o a avalar el proyecto en marcha. Es decir, hay todo un nuevo campo, pero yo no me conformaría con pensar que los poderes locales y regionales van a hacer ahora aquella política de «welfare state» o de estado keynesiano que el poder central ya no puede hacer.

Mariano Baena

Yo plantearía la cuestión de forma más directa, refiriéndome a la ponencia de Ricardo Lagos. Aunque sea de manera incidental, se ha referido en su exposición de esta mañana a las principales atenciones del Estado, las atenciones indispensables. Me parece que esta referencia era un buen testigo de que no se tienen en cuenta las administraciones públicas necesarias para ejecutar la política. Se ha referido a la seguridad interior y exterior del Estado y a la justicia, pero desde la óptica de mi especialidad estamos acostumbrados a contar, además de esto, por lo menos con asuntos exteriores, cosa que es indispensable hoy día dada la complejidad de la vida internacional. Entre otras cosas hay que renegociar deuda y para eso hay que tener negociadores; hay que, por otra parte, supongo, contar con una administración de la hacienda profesionalizada y medianamente eficaz. Se ha mencionado también en su intervención, la tendencia continua hacia el proteccionismo. Me pregunto cómo se puede tener un proteccionismo sin una política arancelaria profesional y sin unos servicios de aduana que funcionen medianamente bien. Por otra parte, se ha firmado también en la ponencia del señor Lagos, que la situación conduce a un Estado fuerte, a un Estado robustecido en América Latina. ¿Qué quiere decir un Estado robustecido, sólo un Estado donde actúan con vigor y energía los políticos o donde hay políticos autoritarios?; no querrá decir también la necesidad de un aparato profesional del Estado, ¿no querrá decir algo que complementa la intervención de Ignacio Sotelo, el primer día, al decir que para que exista un Estado un elemento indispensable era un ejército profesional que no surge hasta un momento avanzado en América Latina, basado cronológicamente a partir de la independencia? ¿No sería necesario que ahora, además del ejército profesional, existiera una administración profesional para poder implementar todas esas políticas?

Esta era mi pregunta. Muchas gracias.

Angel Melguizo

Quería hacer dos referencias: una a la pregunta directa que ha planteado Angel Serrano y otra, por generalización y por haberme referido a ella esta mañana, al planteamiento de Jordi Borja y cuando apuntaba algo sobre la planificación en el ámbito local-regional y la empresa pública en el ámbito de las haciendas menores.

El primer punto, quizá, exigiría mucha mayor argumentación de la que voy a ser capaz ahora en este momento, porque si ya es difícil diseñar y aplicar políticas económicas a corto y largo plazo con modelos coherentes en su diseño inicial, mucho más lo es cuando hay lo que yo creo que subyace en tu pregunta: que ahora se estaría haciendo una política económica a corto plazo, que quizá es inevitable, para, posteriormente, pasar a otra política económica que fuese más progresista. Yo creo que, sobre esto, al menos, habría que apuntar lo siguiente: en primer lugar, que las ideas dominan y, como tal, están modificando el alcance del lenguaje. Yo creo que ahora nadie propugna un presupuesto desequilibrado, nadie habla bien del déficit público, nadie habla bien del sector público. Todo el mundo opina que el sector público es excesivo, y es más, incluso en el Congreso de Economistas de España, celebrado en Barcelona, hubo una resolución que, cuando menos, era ingenua: hay que reducir los gastos corrientes, y no se sabía si eran los gastos de personal (y si eran los gastos de personal del aparato educativo o del aparato militar); si había que reducir los gastos de teléfono u otros gastos innecesarios, de funcionamiento, en el aparato escolar; si había que reducir los intereses de la deuda; o si había que reducir las transferencias a la Seguridad Social, o a las haciendas menores, o a las empresas privadas, o a la Iglesia, o a la gratuidad de la enseñanza. Sin embargo, esto está calando. Por tanto, la primera idea que habría que retener, en mi opinión, es que las medidas a

corto, que van necesariamente acompañadas de una legitimación ideológica, no favorecen la toma de medidas políticas a largo plazo. Esta sería una afirmación a nivel global e incluso existencial. Pero hay más, un segundo nivel sería que las decisiones a corto, de alguna forma, cristalizan, se reproducen, incluso se incrementan, y exigen las medidas a largo coherentes con las inicialmente tomadas a corto. Por ejemplo, el gasto público responde normalmente a compromisos institucionalizados y su rigidez es evidente, sobre todo en ciertas rúbricas, cuando van acompañadas de decisiones de los aparatos estatales, como puede ser el Parlamento, que las legitiman durante décadas. Insisto en un tema que me parece capital, en el que aquí, quizá, no se está insistiendo demasiado, como son los gastos militares en este país, que por una ley, que a su vez viene de un Real Decreto, convalidado cuando aún no había Cortes democráticas, que a su vez vienen de una ley de la anterior jefatura del Estado, está hipotecando prácticamente el presupuesto en rúbricas sustantivas hasta 1991 debido a la ley de modernización de las Fuerzas Armadas. Esto es un gasto y una medida a corto plazo que imposibilita la corrección a largo. Pero hay más, en el aspecto del ingreso, el tributo es una institución muy conservadora, es decir, es muy difícil modificar un sistema tributario, entre otras cosas porque exige, fundamentalmente, que la Administración tributaria sea modificada, así como la propia política tributaria que exigiría esa corrección del sistema fiscal. No basta con modificar el sistema, sino que también el aparato administrativo. Pero hay una rúbrica importantísima, que no se va a poder corregir a largo plazo, a la que hice alusión esta mañana, que era el tema de los gastos fiscales, es decir, el conjunto de bonificaciones, exenciones y desgravaciones que en el presupuesto de 1980 de este país, no ascendía ni a 400.000 millones de pesetas; en el de este año, en cifras iniciales y siempre con la limitación estadística que tiene una cifra como ésta, que es estimación de lo que se va a recaudar estará entre 800.000 millones y 1.000.000 de pesetas. Hay una ley que dice que cualquier exensión o beneficio o privilegio fiscal obtenido, no solamente se mantiene, sino que se incrementa y se perpetúa, y esto me parece que también es una medida imposible de corregir, y no parece que haya intención en la política económica diseñada a corto de cambiar esta dinámica a largo plazo.

Hay un tema muy importante y es que, cuando la empresa pública se gestiona, incluso por los propios gestores del franquismo, difícilmente se pueden introducir pautas alternativas de gestión del sector público empresarial. Cuando lo que prima es el equilibrio estrictamente monetario de sus balances, difícilmente se pueden introducir políticas de precios alternativos, con lo cual, es difícil, también, que esto se pueda corregir no ya al medio plazo, sino sobre todo al largo plazo. Por referirme a un punto que no he podido tratar, pero que también es importante, este país tiene 30.000 millones de dólares de deuda exterior, pero nunca el sector público español, por lo menos en la última década, se ha financiado en el exterior cuando el mercado era más favorable o cuando tenía un déficit; lo que se observa es lo contrario. Normalmente, el sector público se ha financiado en el exterior cuando el déficit no era agobiante, o fundamentalmente cuando las exigencias de la balanza de pagos lo requieren, es decir, cuando el mercado es más oneroso en los plazos o en los tipos, con lo cual se está dando también una utilización de lo que yo vengo denominando el efecto de sustitución del endeudamiento del sector público español, a través del cual, cada vez va siendo más gravoso para el sector público la financiación exterior. A la inversa, en un sentido de omisión, cuando el mercado, dentro de lo relativo que es el mercado internacional, favorece el tipo de cambio, favorece el tipo de interés o incluso los plazos de amortización, el sector público se repliega y, entonces, acude la empresa privada. Este es un ejemplo de una política económica a corto plazo, que se viene manteniendo desde la última década, y no es previsible que se corrija, y, lógicamente, hipoteca el futuro no solamente en el tema de la cuantía de la deuda. la deuda está internacionalizada, está privatizada y está concentrada como en la mayor parte de los países, pero con el coste de que aquí es prácticamente imposible diseñar políticas alternativas, porque la correlación que establecen los prestamistas correspondientes inutiliza cualquier modificación de la política del corto al largo plazo.

En el tema de las haciendas locales y las haciendas regionales yo he insistido mucho, pero es que, en cualquier caso, como segunda línea de respuesta al profesor Serrano, yo diría lo siguiente: no creo que se esté realizando una política a corto plazo en este país, sino a largo plazo, con la pauta de lo que se denomina el proceso de ajuste positivo de la economía, propugnado en la OCDE y que implica austeridad, restricción redistributiva, implica reconversión y reestructuración el aparato productivo y delimita, sobre todo, rígidamente los ámbitos de las haciendas menores o descentralizadas. En este sentido, no estaríamos

en una opción de corto a largo, sino en los primeros pasos de una política diseñada a largo plazo. ¿Cuál es la consecuencia? A mí me parece obvia, si la crisis está disciplinando a la clase trabajadora, por exigencias, se dice, del proceso de acumulación, posteriormente, vendrá lo que también ya está sucediendo: el fortalecimiento político de las acciones del capital. Y no sé por qué el capital, una vez fortalecido políticamente, en ese intento de salida de la crisis, va a abdicar de lo que son sus privilegios en base a una política económica mucho más progresista, que se pudiese diseñar posteriormente. Creo que no habría que caer en la tentación, aquí, de confundir lo que es la «paz» del capital, en este momento en que las medidas de política económica le favorecen con una supuesta no beligerancia en aquellos momentos en que en el punto de mira de las acciones progresistas se diseñasen políticas económicas que sí afectase a sus intereses y que están siendo mucho más reforzadas en una opción de crisis. Esta sería mi respuesta, muy rápidamente esbozada, respecto a las dificultades del corto y el largo plazo.

Pero me parece que enlaza más con mi ponencia lo que ha apuntado Jordi Borja. Yo no creo que se está propugnando un keynesianismo para las haciendas descentralizadas, yo no creo que el tema sea keynesianismo/mercado; en definitiva, la teoría general de Keynes concluye diciendo que todas sus medidas, la única finalidad que tiene es reforzar el capitalismo y, por tanto, yo no estoy por esa opción de política económica.

Yo aludiría a lo siguiente: me parece que es equívoco decir que las funciones de la hacienda central no pueden ser desarrolladas por las haciendas menores, porque creo que eso cae en un planteamiento equívoco que no se demuestra en España, por lo menos para los años 70-81. Lo que se denomina el efecto perversión de las haciendas menores, es decir, que las políticas de estabilización son procíclicas y, por tanto, son perversas, eso no se sostiene más que para el análisis inicial de sus propios investigadores y para una década concreta de Estados Unidos. Pero hay más, yo creo que no es posible esa tricotomía musgraviana entre funciones de asignación-redistribución-estabilidad. Eso me parece muy doctrinal, pero la realidad social es que cualquier gasto y cualquier ingreso del sector público de forma interdependiente, contradictoria y simultánea, implica actividades de asignación, redistribución y estabilidad. Es decir, una dotación de una plaza escolar es asignación de un bien público, pero al mismo tiempo favorece el mecanismo de actividad para la creación física del propio edificio y, desde luego, la redistribución, si se asigna esa plaza escolar a determinados estratos o segmentos de la población. Este planteamiento creo que no enriquece el análisis y, desde otro planteamiento alternativo que es el que no puedo desarrollar ampliamente, los planes económicos regionales, así como la empresa pública regional, tendrían toda su virtualidad en el esquema que he planteado en la ponencia. Los planes públicos regionales son importantes, no en el sentido de lo que aquí ha sido la planificación indicativa, sino con un criterio alternativo que implicaría lo siguiente: no solamente una coordinación interadministraciones, que es lo que suele ser un plan, tampoco un estudio general o regional del mercado, tampoco solamente un campo de concertación de los intereses sociales, tampoco una recta de incertidumbre... Yo destacaría, además de eso, lo que se denomina el potencial endógeno, en el sentido de que como el sector público central está restringiendo las capacidades redistribuidoras y sus objetivos básicos de política económica son, fundamentalmente, restaurar equilibrios del exterior, balanza de pagos y control del déficit público; difícilmente puede hacer aquellas tareas redistribuidoras que quizá pudieran tener algún predicamento. Hoy iríamos a una alternativa distinta en el sentido de lo que (por ejemplo, el plan económico de Andalucía) se denomina el potencial de innovación regional en el que se trataría de «potenciar a empresas existentes, fomentar el desarrollo de nuevas iniciativas, prestar servicios que mejoran el clima general empresarial, de crear para ello unas instituciones específicas, como son los organismos de promoción y asesoramiento y las empresas de desarrollo regional» (tal como reza el Plan Económico de Andalucía).

Y concluyo diciendo que el tema de la empresa pública regional hay que verlo como uno entre otros, pero como uno de los instrumentos importantes que tiene una comunidad autónoma, si de verdad se decidiese aquí hacer una economía regional ni subsidiaria ni tampoco sustitutiva del aparato central. ¿Cuáles serían los objetivos? Los he señalado hoy y serían: un eficaz agente distribuidor o compensador del salario social y, por otra parte, he dicho también que tenía potencialidades de una determinada política económica y, por tanto, que es inherente a lo que hemos denominado salida progresista. Yo veo aquí, claramente, que la empresa pública regional abordaría: garantizar parte del salario social (pienso en empresas públicas regionales de transporte, de vivienda); economizar/rentabilizar finan-

cieramente programas de las propias comunidades (piensen en Cajas de Ahorro o en bancos regionales propiedad de la comunidad); socializar beneficios, no la socialización de las pérdidas como se está haciendo ahora a nivel del aparato central en los dos últimos años; o la regulación de precios en beneficio del consumidor, que sería fundamental en el tema de los monopolios naturales como el del agua; actuar en el marco de actividades competitivas con criterio de coste y beneficio social (piénsese en estas empresas que decía de promoción y desarrollo de economía regional). Esto es lo que a mí me parece que podían ser las reglas de actuación, siempre que no olvidemos un diseño de política económica global en el cual las restricciones serían distintas de las que, en este momento, están imperando.

Ricardo Lagos

Voy a ser muy breve. Hubo varias observaciones respecto a la presentación de mi ponencia.

La primera, de Sotelo, sobre la relación liquidez internacional y la experiencia neoliberal, en tanto esto no es un fenómeno exclusivo del neoliberalismo dado que también sucede en otros países, como en el caso de los socialistas. Eso es así, y tal vez sería útil hacer un estudio, como él indica, de qué hicieron países como Polonia con el crecimiento de la liquidez. Yo sólo señalé que los experimentos neoliberales o monetaristas, en América Latina, tenían como prerrequisito para poder funcionar el que hubiera un alto grado de liquidez internacional. Sin ese grado de liquidez, probablemente estos experimentos no hubieran funcionado. Y, en consecuencia, al llegar a sus límites el grado de liquidez, esos experimentos, esos modelos, no pueden seguir funcionando como en el pasado.

Frente a las tres observaciones que señaló Angel Serrano, quiero señalar: 1.º) Efectivamente, no toda liberalización de mercado puede significar necesariamente experiencia neoliberal; obviamente hay muchos contextos en los que una liberalización de mercado puede buscar elementos de aumentar la eficiencia dentro del sistema económico. Lo que pasa es que, en el caso de los modelos de América Latina, la liberalización jugó un rol esencial por la profundidad que tuvo dentro del esquema neoliberal, y es evidente que el traspaso de este tipo de herramientas, de Europa a América Latina, favoreció situaciones de liberalización salvaje. 2º) ¿En qué medida la revalorización de conceptos no implica el poder repetir conceptos viejos? Yo creo que eso es así, pero nadie está pensando que se van a repetir experiencias del pasado. Después de todo el viejo aforismo de que nadie se baña dos veces en el mismo río, se aplica aquí. Yo diría que no hay una vuelta atrás, pero sí vamos a repensar conceptos como, por ejemplo, el concepto de integración económica que de nuevo va a pasar a ser importante como resultado de la crisis del sector externo; quiero creer también que hemos aprendido algo de la forma en que entendíamos la integración económica casi veinte años atrás, por qué la integración tuvo las dificultades que tuvo. 3º) El tema de propiedad, control y gestión. Yo creo que aquí hay un campo que vale la pena estudiar bastante más, lo que ocurre es que, normalmente, hemos entendido que la gestión conlleva la propiedad y que no es posible hacer una distinción de ambos elementos. Quiero recordar, por ejemplo, que cuando los socialistas triunfaron en Francia, al menos al nivel del debate interno, si bien después no se implementó, se planteó en un momento la posibilidad de mantener la propiedad del sistema bancario en manos privadas, pero mediante una gestión pública, como una forma de evitar el problema de las indemnizaciones. Del mismo modo, en Chile, en más de una ocasión se ha planteado la posibilidad de entregar la gestión o administración de las empresas cupríferas al sector privado, manteniendo la propiedad pública de las mismas. Esto sería exactamente lo opuesto a lo que se estaba planteando respecto al caso francés. Ahí existe, creo, un elemento en el que puede profundizarse.

Finalmente, hubo dos observaciones respecto de la Administración. Cuando yo dije que se produciría un robustecimiento del Estado en la esfera económica, lo estaba acotando estrictamente al campo económico y no me estaba planteando qué significaba este robustecimiento del Estado, o mucho más importante, cuáles son las implicaciones de tipo administrativo para este Estado fortalecido en lo económico. Yo creo que aquí se ha tocado un tema central: ¿cómo este Estado va a actuar eficientemente si va a tener esas mayores responsabilidades de tipo económico?, y ¿cuáles son las implicaciones de tipo administrativo que eso implica, tanto en el sector externo como en el sector aduanero? Ahí yo creo que hay un elemento importante respecto de la eficiencia con que este Estado, fortalecido en lo económico, puede actuar, elemento que dejé fuera en mi presentación por una incapacidad de abordar un tema del que mi conocimiento es escaso, por no

decir nulo, pero creo que el planteamiento que se ha hecho es muy correcto. Cuando mencioné esta mañana estas funciones tan tradicionales del E. ɔdo, de la seguridad externa, interna y justicia, es ıba implícito lo que era la Administración Central clásica del Estado, en la que está también el se. ·icio exterior, y están los rudimentos de finanzas públicas como los que hemos tenido en nuestros estados tradicionales en el siglo XIX. Pero, indudablemente, existe todo un campo que no se ha abordado y que daría para una sesión especial.

Estado e Internacionalización

Examina **Samuel Lichtensztejn** las limitaciones y posibilidades que se plantean a los Estados latinoamericanos cara al fenómeno de transnacionalización y más concretamente al reajuste internacional a que ha llevado la contracción en las economías industrializadas y la crisis del endeudamiento, particularmente aguda en buena parte del ámbito latinoamericano. Le interesa sobre todo inquirir en la gravitación concreta de esos hechos sobre las prácticas de los Estados nacionales y particularmente de las políticas económicas adoptadas.

Samuel Lichtensztejn

Reajuste internacional y políticas nacionales en América Latina

Internacionalización y Margen de Maniobra Estatal

La preocupación que anima este trabajo está referida al estadio actual de internacionalización económica de América Latina y las implicaciones que ese proceso acarrea en las definiciones políticas de nuestros países.

El tema de la internacionalización o transnacionalización ha sido recurrente en el debate latinoamericano, bien como tendencia transformadora de las estructuras productivas, de consumo y financieras, bien como expresión de fuerzas influyentes en las relaciones de poder económico y en las ideologías del desarrollo. Empero, el análisis de su gravitación concreta sobre las prácticas de los Estados y particularmente las políticas económicas, ha sido menos relevante y relevado. Quizá, porque tales políticas fueron tradicionalmente percibidas como resguardo intramuros de los intereses nacionales dominantes.

Ese concepto de la política económica, empero, es vulnerado cada vez más por la expansión alcanzada por la gran empresa y banca transnacional, conforme sus estrategias de competencia y control oligopólicos a escala global. Distintos trabajos han estado estimando que esas corporaciones internacionales controlan aproximadamente las tres cuartas partes de las inversiones extranjeras en el mundo, cuentan con activos líquidos que superan varias veces el total de las reservas monetarias a disposición de los bancos centrales e instituciones monetarias internacionales, controlan una proporción mayoritaria de la producción capitalista manufacturera y casi la mitad del comercio mundial y de las transacciones financieras que se llevan a cabo en los grandes mercados de capitales. Y así por lo demás, es posible añadir nuevas magnitudes y modalidades de ese poder capaz de evadir o condicionar los efectos de ciertas políticas estatales y, a su turno, tomar decisiones que repercuten en los macroagregados de numerosas economías.

Así planteado, es frecuente enfrentarse a la cuestión de si el capitalismo transnacional (posindustrial, posmercado o posnacional, según otros autores), no está reduciendo inexorablemente los márgenes de maniobra de los Estados nacionales; inclusive en los países centrales, donde la emancipación relativa de sus empresas internacionalizadas ha llevado a discrepancias inéditas entre las políticas corporativas y las orientaciones gubernamentales. Todo lo cual, visto en el extremo de una larga tendencia significaría poner en tela de juicio la eficacia de las políticas económicas nacionales (cuando no, los fundamentos de los propios sistemas políticos).

Este dilema teórico, desde su óptica, fue actualizado recientemente por los ideólogos neoliberales al afirmar la ingobernabilidad de las democracias (asociándolas a la demagogia inflacionaria, la ineficiencia y el atraso) y preconizar la necesidad de conjugar la libertad económica y el autoritarismo político. Pero sin ir más lejos, como veremos luego, la crisis de la deuda externa latinoamericana y la rigidez de la banca transnacional en su intento de ajustar las políticas económicas a sus intereses, en otros términos, replantea la misma cuestión en el presente.

Significación de las Asimetrías

Sin embargo, conviene advertir de partida los riesgos de analizar de manera unilateral la significación de esas asimetrías de poder internacional en lo que atañe al radio de acción de los Estados nacionales. La política económica no constituye ni una sombra proyectada de las leyes de la economía política ni un mero reflejo de estructuras de dominación dadas. Su comprensión como proceso de decisiones reclama integrar dos sistemas de relaciones de poder. El primero, o sistema de dominación general, se establece entre clases y grupos sociales y económicos en virtud de las relaciones que se entablan en el proceso de producción de mercancías y de acumulación del capital. En esta perspectiva, las posiciones claves que han tendido a ocupar las filiales de las empresas y bancos transnacionales en las economías y su coordinación con otras fracciones de capital local, las dota potencialmente de una importante gravitación sobre las decisiones estatales.

El segundo sistema de dominación específica, en cambio, se produce y reproduce socialmente en torno de los gobiernos, sus negociaciones y sus prácticas concretas. En este campo de relaciones, el peso particular que el capital internacional puede alcanzar dentro de la dinámica política (y no desde fuera de ella), no es directamente proporcional a su poder económico o la del bloque hegemónico que conforma. El mismo es corregido por los conflictos internos y externos y sus consiguientes desdoblamientos sociales que, aunque no por igual, enmarcan y cruzan las políticas públicas.

Conflictos y desdoblamientos que se dilucidan en campos de fuerzas en torno a relaciones sociales verticales (interclases), horizontales (intraclases), pluriclasistas (como los partidos políticos), interiores al propio aparato estatal y las relaciones internacionales entre Estados. Pero cuya definición última opera y se materializa a través de una mecánica de alianzas y negociaciones que, en tanto dependiente del grado de unidad y solidez de las fuerzas que participan, vuelve relativo el grado de maniobra gubernamental, pero también el poder de las transnacionales.

Dígase de paso, las tendencias centrífugas a acumular en espacios diversos a aquellos que constituyeron su plataforma primitiva, tampoco exime a las empresas transnacionales de participar en y adecuarse a esa trama de relaciones que envuelve las políticas de sus Estados de origen. Tanto en lo que esas orientaciones tienen finalmente de común con sus estrategias de expansión como cuando presentan puntos de divergencia o conflicto.

Para aclarar el alcance que en este trabajo damos al concepto de grado relativo de maniobra estatal —*vis a vis*—el proceso de internacionalización del capital, digamos que el mismo se refiere a la capacidad que en un momento dado, todo Estado puede reunir de establecer objetivos y emplear instrumentos para imponer una lógica de acumulación del capital y de apropiación del excedente económico que no se subordine o sea pasiva respecto a aquella que guía las estrategias de esas grandes corporaciones (con el eventual apoyo de sus Estados de origen).

Conviene anticipar que el concepto de deterioro (o vigorización) de esa capacidad estatal no es sinónimo a contracción (o expansión) del papel del Estado; es decir, lo que usualmente se interpreta como su menor o mayor intervencionismo. Bajo ciertas circunstancias, el mayor poder de decisión o de negociación puede provenir de una mayor participación económica del Estado. Pero, asimismo, como la experiencia latinoamericana lo demuestra, un creciente intervencionismo estatal puede acompañar o expresar una declinación en la capacidad nacional de alcanzar un desarrollo económico y social más autónomo, si acaso favorece las posiciones de los complejos o núcleos transnacionalizados.

El Radio de Maniobra del Estado

Una aproximación formal al alcance del grado de maniobra estatal es aquella que se basa en la estrecha relación que presumiblemente se establece entre las escalas de manejo instrumental y los niveles de cumplimiento de aquellos propósitos explícitamente diseñados para alcanzar un mayor grado de autonomía. Nos referimos a las políticas que han tenido por objeto directo establecer las condiciones de funcionamiento del capital extranjero,

sea regulando algunos de sus flujos y actividades, controlando su participación patrimonial o prohibiendo su gestión en determinados sectores. Con este criterio, el grado de maniobra aparece determinado por los rangos de coerción instrumental, lo que permite tipificar políticas liberales y cuasiliberales cuando esos niveles son nulos o bajos y políticas restrictivas (de naturaleza defensiva, activa, agresiva o de confrontación) a medida que se elevan en intensidad [1].

Desde este ángulo, las manifestaciones de debilitamiento en el radio de acción de los Estados respecto al capital internacional en el curso del tiempo, pueden ilustrarse entre otros, con los siguientes fenómenos: predominio de las decisiones propicias a la liberación de trabas al ingreso y gestión del capital extranjero; permitir su participación en actividades reservadas al Estado o definidas de interés nacional; incumplimiento de los mecanismos de control aprobados, necesidad de aumentar la presión o la gama de medios para contrarrestar algunos de sus comportamientos; o tendencia a asumir como datos o limitaciones en la formulación de las políticas referidas al capital internacional, factores que éste o sus Estados de origen manejan como variables en sus estrategias y políticas.

La capacidad de decisión de los Estados en América Latina no puede explicarse, sin embargo, atendiendo a la pureza y rigor de los mecanismos instrumentales empleados respecto al capital transnacional. El estudio de la evolución de esas prácticas y su tipificación es analíticamente útil, pero es un procedimiento claramente indirecto e indicativo. En el mejor de los casos, refleja una historia de procesos y situaciones concretas que en lo sustancial, resulta de la intersección e interacción de la dinámica exhibida por el capital internacional en sus distintos ciclos de expansión, por una parte, con el desarrollo peculiar de las formaciones económicas y políticas, por la otra. La primera, propendiendo a definir los grandes quiebres y los momentos de relativa convergencia en el tratamiento de las empresas extranjeras. El segundo, marcando los elementos de heterogeneidad que rigen las experiencias nacionales.

En efecto, los movimientos generales de la internacionalización —producto de los cambios en la circulación del capital y el ordenamiento hegemónico en el sistema de países centrales— han sido fundamentales en las instancias vividas por la política económica latinoamericana en la posguerra. A tal grado que es

[1] Para un mayor desarrollo de este método analítico, véase del autor *Experiencias de política económica respecto a las empresas transnacionales en América Latina (Análisis preliminar de Tendencias)*. Centro de Economía Transnacional, Buenos Aires, enero, 1984.

posible constatar una íntima relación histórica entre las especificidades de dichos ciclos internacionales con determinadas tendencias o uniformidades de objetivos y manejos instrumentales en un conjunto representativo de países en la región.

No menos cierto es que los grados de maniobra y, consiguientemente, la capacidad estatal para atraer, controlar o acotar la participación del capital transnacional demostraron ser diferenciales en muchos casos.

Dado que la moderna internacionalización ya no procede, como en el pasado, por conquista mercantil o explotación de recursos primarios, sino que mayoritariamente busca integrarse a economías ya dotadas de bases propias de acumulación industrial y mercados en crecimiento, su expansión no es indiferente a los patrones de desarrollo económico y político nacionales. Como lógica consecuencia de ello, los márgenes de maniobra y las reglas de juego que el Estado define ante las filiales transnacionales, y aún los propios comportamientos de éstas, más que ceñirse al tipo de tratamiento directo que se establezca, depende de la política económica en su conjunto. Vale decir, depende de la forma en que el respectivo Estado coordina, organiza y jerarquiza los intereses de las distintas fracciones capitalistas entre sí y respecto a los de otros sectores sociales.

En ese sentido, la realidad latinoamericana confirma que las relaciones con el capital transnacional han sido tanto más complejas (menos homogéneas en términos de política económica), cuanto más avanzadas fueron la industrialización y la organización social de los países, más articulada fue la acumulación privada respecto al financiamiento y la acumulación estatal, y mayor importancia tuvieron las ideologías nacionalistas y la participación democrática en sus sistemas políticos.

Internacionalización Productiva y los Ciclos de Política Económica

El período que cubre la segunda mitad de la década de los años cincuenta y buena parte de los sesenta, se corresponde con una fase de expansión de la economía mundial bajo el liderazgo manufacturero norteamericano, pero con la consolidación y presencia creciente de capitales de origen europeo y japonés. En América Latina, la activa participación del capital extranjero en el sector industrial y el proceso de «internacionalización de sus mercados internos» fue concomitante con la frecuente adopción de programas o principios de estabilización, inspirados en los esquemas del Fondo Monetario Internacional (FMI). En esa misma época,

aunque en un encuadre más europeo, cabe citar la política española de estabilización como experiencia afín en cuanto al papel que esos lineamientos cumplieron respecto al nuevo capitalismo transnacional [2].

Aunque los propósitos inmediatos de esas políticas fueron atacar la inflación y los desequilibrios de balanza de pagos, su mayor y real incidencia consistió en redefinir las relaciones internacionales de muchos países en la región, sobre todo de aquellos que mantenían convenios bilaterales y restricciones a la libre circulación de capitales y mercancías. Eliminar esas trabas, allí donde existían y propender a la unificación y libertad de los sistemas cambiarios, constituyó la línea directriz de la gran mayoría de las políticas económicas en ese período quizá con la única excepción de Brasil. Pero todas esas políticas, la de Brasil incluida, auspiciaron como regla general un tratamiento cuasiliberal de los capitales transnacionales [3]. Con la excepción de aquellas medidas dirigidas a orientar sus planes de producción en ciertas ramas de actividad (con el objetivo de aumentar el contenido nacional o sus exportaciones), no hubo prácticamente ningún otro control de envergadura sobre las inversiones extranjeras en la industria, campo preferente de expansión en esos años. Aun las nuevas decisiones de reservar actividades al Estado o a la iniciativa local no afectaron a ese sector, sino fundamentalmente al extractivo y de servicios.

La generalización de las prácticas cuasiliberales en América Latina en el período considerado, permitió que las propias empresas transnacionales proyectaran sin mayores limitaciones sus políticas de expansión y concentración oligopólica. Tres grupos se perfilaron diferencialmente como destino de sus inversiones:

a) Con carácter prioritario, los países de mayor envergadura geoeconómica, con amplias posibilidades en la producción de bienes

[2] ANDERSON, CH. W.: *The Political Economy of Modern Spain,* University of Wisconsin, 1970, citado por Joan Clavera, Joan M. Steban, M. Antonia Monés, Antoni Monserrat, y J. Ros Hombravella en *Capitalismo Español: de la autarquía a la estabilización (1939-59).* Ed. Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1978.

[3] Véase SOURROUILLE, JUAN: *Política y transnacionalización económica en la Argentina,* Centro de Economía Transnacional, Buenos Aires, 1983; LESSA CARLOS: «Quince años de política económica en el Brasil», *Boletín Económico de América Latina,* CEPAL, Chile, 1964; SIERRA, ENRIQUE: *Tres ensayos de estabilización en Chile,* Ed. Universitaria, Chile, 1969; FANJZYLBER, FERNANDO, y TARRAGO, TRINIDAD M.: *Las empresas transnacionales: expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana,* F.C.E., México, 1976; ROSENTHAL, GERT: «Reflexiones sobre el pasado y el futuro del proceso de Integración en Centroamérica», en *Economía de América Latina,* núm. 8, CIDE, México, 1982. MYTELKA, LYNN KRIEGER: *Regional Development in a global economy. The multinational Corporation, Technology and Andean Integration,* Yale Univ. Press, 1979.

de consumo duradero, intermedios e, inclusive, de capital (Argentina, Brasil y México).

b) Creciente interés por los mercados de aquellos países que entraban a una fase activa de sustitución de importaciones tradicionales (países andinos y centroamericanos).

c) Escasa atracción por países con mercados limitados en tamaño y potencial, que ya habían agotado la etapa fácil de la sustitución de importaciones (Chile y Uruguay).

La adopción de mecanismos de integración subregional, no brindó a sus estados miembros un margen de maniobra más amplio para modificar esas grandes orientaciones del capital internacional. En la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y al amparo de los Acuerdos de Complementación Industrial, las filiales instaladas en Argentina, Brasil y México negociaron y reforzaron sus estrategias de control oligopólico, regulando la segmentación de ciertos mercados (productos farmacéuticos, electrónica y máquinas de oficina). En el Mercado Común Centroamericano, por su parte, el único intento de programación con vistas a definir ciertos compromisos productivos y de localización por parte de las firmas extranjeras (Régimen de Industrias de Integración), fracasó totalmente.

Capital Transnacional y Otros Intereses

En fin, los lineamientos cuasiberales propiciaron que el capital transnacional ocupase posiciones claves y dominantes en la producción y la organización industrial en los países latinoamericanos. Pero, en contraste con una visión simplificada de pasividad o dependencia respecto a esas fuerzas internacionales, corresponde destacar que los estados no dejaron de conciliar esos intereses con los de ciertos sectores locales a través de otros aspectos de la política económica. Por ejemplo, muchos de los lineamientos proteccionistas (barreras arancelarias y no arancelarias, subsidios, créditos a tasas de interés negativas), que fueron requisitos de la inversión extranjera, constituían a la vez bases de sustentación de fracciones importantes de empresarios locales y fueron mantenidos ignorando y, a veces, enfrentando la prédica del FMI en sentido contrario. En la propia ALALC, más allá de las ventajas mencionadas que conquistaron las empresas transnacionales en ciertos sectores, la tónica fue ampliar mercados pero defendiendo las posiciones ya adquiridas por los grupos industriales nacionales.

Inclusive, en situaciones extremas, como las que llevaron a los gobiernos autoritarios de Argentina y Brasil a restringir salarios, acotar el crédito subsidiado y facilitar la transferencia parcial de activos locales a empresas extranjeras, éstas últimas no fueron las

únicas beneficiarias. La reestructuración resultante por esas y otras medidas consolidó también la posición de la gran empresa local. Y lo que es significativo, preparó las condiciones para reforzar el papel activo y articulador del Estado en un modelo de acumulación que, por su propia lógica, tendía a ser internacionalizado, centralizado y excluyente, pero no necesariamente desnacionalizador.

El período que transcurre entre fines del decenio de los sesenta y la primera mitad del siguiente, ha sido de los más heterodoxos en materia de orientaciones de política económica y, particularmente, respecto a los modos de encarar las relaciones con el capital transnacional en América Latina. El sucesivo surgimiento de regímenes como los de Velasco Alvarado en Perú, y Torrijos en Panamá (1968); Torres, en Bolivia (1970); Allende, en Chile (1971); Rodríguez Lara, en Ecuador (1972); Cámpora y Perón, en la Argentina (1973); y Manley, en Jamaica, advierte sobre inflexiones nacionalistas que reaccionaron ante las políticas cuasiliberales precedentes. Los parciales cambios de dirección o estilo que se verificaron en México, Venezuela y, parcialmente, en Brasil, luego de sus llamativos procesos de expansión productiva, configuraron también, aunque en mucha menor medida, experiencias que pusieron entre paréntesis las políticas de apertura irrestricta al capital extranjero.

Cabe suponer que la simultaneidad histórica de tales lineamientos, inspirados en la búsqueda de aumentar los grados de autonomía nacional y frenar el creciente control extranjero, fue una réplica a los modelos de creciente concentración e internacionalización del capital combinados con regresivas estructuras del ingreso. En 1968, los sorpresivos disturbios en México y la negociación escandalosa con una corporación petrolera que precede el golpe militar en Perú, así como el «cordobazo» argentino de 1969, y los antecedentes del triunfo de Allende en Chile, abonan en ese sentido.

El cuestionamiento del papel y las presuntas ventajas que se atribuían a la inversión extranjera fue mayor en aquellos países latinoamericanos donde ciertos enclaves norteamericanos poseían un dominio histórico sobre sectores primario-exportadores. Las críticas contra el poder que ejercían sobre esos recursos básicos y la propuesta de transferir su propiedad o dominio a la órbita nacional, se inscribían en una política de retener y acrecentar los excedentes internos, y apuntalar así una mayor industrialización. Ese debate adquirió cuerpo en varios países andinos (en torno de los enclaves minero-petroleros). Y avanzó en esos y otros países (como México y Argentina), aunque con más cautela, respecto a la presencia transnacional en la industria. Todo lo cual desembocó, finalmente, en políticas de tipo reformista que, entre otros objetivos, intentaban mejorar la distribución del ingreso, ampliar

el mercado interno y crear mayores espacios económicos a los empresarios nacionales y el Estado.

Este encuentro de postulados nacionalistas e industrializadores, a primera vista, podría traer a la memoria los amplios radios de maniobra que la crisis de 1930 brindó a las políticas de «desarrollo hacia adentro» de ciertos Estados latinoamericanos. Todo paralelismo, empero, sería infundado, aun cuando algunos de sus conceptos y situaciones pudiesen presentar cierta afinidad.

Por lo pronto, las contradicciones económicas y los factores políticos que condujeron a muchas de las experiencias a la entrada de la década de de los setenta, no surgieron impulsadas por una grave crisis económica y una profunda transformación de las hegemonías internacionales. Los países centrales y el comercio mundial seguían creciendo. Los precios de las materias primas presentaban importantes alzas, mejorando los términos del intercambio para América Latina. La expansión de las inversiones directas en la región mantenían su ritmo. El acceso a fuentes de financiamiento bancario internacional fue aún más acelerado.

Tendencias Reestructuradoras

Si bien no hay evidencias de una crisis del capitalismo en su conjunto ni un agotamiento de los procesos de internacionalización, no es menos cierto que en el funcionamiento del sistema se identificaban ya entonces tendencias reestructuradoras de enorme significación.

La más notoria fue la decadencia de la supremacía que Estados Unidos había ejercido desde la posguerra en la economía mundial. Deterioro que se volvió acumulativo en los distintos planos de su hegemonía, pero que en la esfera económica se hizo patente con la pérdida de su control sobre el patrón monetario, su menor participación y regulación de los flujos de inversión productiva y financiera a nivel mundial y su caída relativa en la producción y exportación mundial de manufacturas [4].

De estos elementos no debe inferirse un escaso dinamismo fuera de fronteras de los capitales estadounidenses, pero sí que la expansión de empresas de otros países competía crecientemente por

[4] Mientras las inversiones de origen norteamericano representaron casi el 60 por 100 de las inversiones internacionales en 1960, ese porcentaje descendió a menos del 50 por 100 a mediados de la década del setenta. Su participación en la producción y exportación manufacturera mundial, por su parte, descendió del 29,4 por 100 al 23,9 por 100, y del 30,1 por 100 al 22,5 por 100 respectivamente en el período 1964-1973. (Informaciones extraídas del Banco de Datos del CET y citadas en el trabajo de BITAR, SERGIO: *Latin American and the United States: changes in economic relations during the 1970s*, Wilson Center, 1983).

los espacios de inversión internacional; y lo que es sustancial, que las transnacionales norteamericanas mucho más que cualquiera de otro origen, comenzaron a desbordar cada vez más una lógica y un control nacional, tanto en el plano productivo-comercial como financiero. En cuanto al primer plano, téngase presente que en 1971 la producción internacionalizada de las empresas norteamericanas era ya cuatro veces mayor que sus exportaciones [5]. Con respecto al segundo, es por demás conocido cómo la propia expansión de las filiales productivas y bancarias de ese país en el exterior, y la necesidad de eludir las regulaciones crediticias de su gobierno, estimularon de manera decisiva el desarrollo inicial de los mercados de eurodólares.

Otra tendencia reestructuradora a destacar es precisamente aquella que se vincula al auge de los mercados internacionales de capital y las actividades de la banca transnacional. Ese proceso no sólo resultó importante porque ratificó la ineficacia progresiva de las regulaciones y concertaciones instituidas en Bretton Woods sobre el sistema monetario mundial, sino porque su dinámica trasuntaba cambios profundos en los patrones de rentabilidad y financiamiento en los países centrales, que se agravaron con los drásticos aumentos en los precios del petróleo.

Por un lado, ese fenómeno se manifestó en una propensión mayor a la inversión y valorización financiera de los capitales, recomponiendo orgánicamente su estructura a nivel internacional. Así, en 1970, por un dólar invertido en la producción a nivel internacional, había 0,70 de dólar transado en los euromercados financieros. Cinco años después, esta última cifra era de 1,30 de dólar; es decir, las inversiones financieras internacionales ya superaban las productivas.

Por otro lado, ese despliegue del capital, determinó que los bancos privados internacionales asumiesen funciones más amplias respecto a la solución de los problemas de balanza de pagos; pero también un papel más estratégico en las alternativas de inversión productiva y en la viabilidad de los grandes proyectos con participación de empresas transnacionales.

Ambas tendencias reestructuradoras influyeron en los rasgos autonómicos que caracterizaron las políticas económicas de América Latina en los albores de la década de los años setenta, reforzando márgenes de maniobra estatal en algunos casos, pero creando nuevos condicionamientos en otros.

En este período se acusó un marcado deterioro en los nexos económicos entre América Latina y Estados Unidos (comercio, financiamiento gubernamental e inversiones directas). De las inver-

[5] FANJZYLBER, FERNANDO: *La industrialización truncada de América Latina*, Nueva Imagen, México, 1983.

siones directas internacionales de origen norteamericano, América Latina representaba el 28 por 100 en 1960 y el 15 por 100 en 1975, descenso debido principalmente a su retiro de las actividades mineras y petroleras [6].

Variedad de Experiencias

La capacidad de maniobra de los países latinoamericanos para acometer su nacionalización no fue ajena a la decadencia norteamericana antes citada. Pero no menos importante fue el cambio de las condiciones internacionales que específicamente gravitaban sobre el complejo minero-metalúrgico (y en parte el petrolero) en esos años: perspectivas de baja rentabilidad, altos requisitos de capital para concretar nuevas inversiones y caída de los fondos de autofinanciamiento. Todo lo cual predisponía a las compañías extranjeras a negociar la transferencia de las antiguas explotaciones, abrir nuevos proyectos en otras regiones del mundo, encarar mecanismos de asociación financiera con los bancos internacionales y los estados y concretar sus recursos en el dominio tecnológico y en las etapas post-extractivas de esos complejos productivos (comercialización e industrialización).

Como ilustra la rica experiencia peruana de Velasco Alvarado, la diferencia entre su política agresiva de nacionalización y otra de abierta confrontación (como la que representó Chile), no debe atribuirse a la acción expropiatoria en sí misma, puesto que en la minería, por ejemplo, fueron las propias empresas extranjeras (Cerro de Pasco y Marcona Mining) las que tomaron la iniciativa de traspasar sus activos. Lo que caracterizó el proceso peruano fue más bien las formas que asumió la disputa respecto a la indemnización y al control de las etapas de comercialización, industrialización de esas materias primas y el financiamiento de los nuevos proyectos rentables en el sector [7].

En ese sentido, el caso peruano demostró que a medida que el proceso negociador pasó del campo de la expropiación de los antiguos enclaves hacia el de los nuevos proyectos de inversión y avanzó del control de las actividades extractivas al de aquellas más integradas a los procesos de producción y al mercado mundial, el grado de maniobra estatal se fue debilitando. Un factor constante y decisivo en ese resultado fueron los altos niveles de financiamiento

[6] ALFREDO E. CALCAGNO: «Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina», *Cuadernos de la CEPAL*. Chile, 1980.

[7] La política petrolera peruana, aunque iniciada conflictivamente con la ocupación militar de la International Petroleum Corp (IPC) y seguida con represalias de los Estados Unidos, comparte esas mismas características.

requeridos. La estratégica participación de los bancos privados internacionales en los distintos proyectos y su capacidad de contemplar los intereses de las filiales en sus políticas de préstamos (en ocasiones con el apoyo de sus gobiernos de origen y del Banco Mundial), condicionaron los objetivos de mayor autonomía del gobierno peruano. Tanto mayor fueron esos límites, cuanto más apremiantes se volvieron los problemas deficitarios de la balanza de pagos, al grado de provocar graves defecciones de tales propósitos en su política petrolera [8].

Inversión Extranjera y Multipolaridad

En el sector industrial, por su parte, la conciencia de una creciente multipolaridad en el sistema capitalista estuvo presente en las políticas de aquellos países que reaccionaron ante las modalidades y efectos de la internacionalización precedente. La búsqueda de fórmulas que aumentasen la participación de los empresarios locales o del Estado no implicó por lo general un rechazo de la inversión extranjera propiamente dicha. En el fondo de muchas de las experiencias de esa época alentó la idea que sólo rompiendo el predominio del capital norteamericano y atrayendo competidores de otros países era posible imponer las nuevas reglas de participación mayoritaria nacional y de regulación tecnológica.

No es extraño, pues, que Perú y los restantes países del Pacto Andino hayan intentado atraer capitales europeos y japoneses a sus proyectos nacionales de explotación de recursos naturales y a los programas industriales regionales (automotor, metal-mecánica, siderurgia y petroquímica); que la estrategia peronista contemplara la incorporación de capitales españoles, italianos, alemanes y árabes (e incluso, la posibilidad de interesar a los países socialistas en operaciones triangulares, como la que permitió la exportación de automotores a Cuba), y que Brasil sostuviera y reforzara su política de diversificación geográfica de las fuentes de inversión transnacional, aun a costa de enfrentamientos con los Estados Unidos (por ejemplo, proyectos nucleares e hidroeléctricos).

En casi todas estas experiencias se pudo advertir una cobertura de mayores espacios económicos a cargo de grandes grupos de capital local y de las empresas públicas. Empero, ¿hasta qué punto estas transformaciones obedecieron a las políticas específicas aplicadas al capital extranjero en esos países? Y, lo que es más sustancial, ¿hasta dónde los cambios en la estructura de poder

[8] Sobre el tema, véase CARLOS PARODI: *Política económica y empresas transnacionales en el Perú, 1968-75*. CET-DESCO. Lima, 1983.

económico ampliaron efectivamente el margen de maniobra y de autonomía nacional?

Respecto a la primera cuestión corresponde señalar que, obviamente, los procesos de nacionalización elevaron la presencia estatal en la estructura económica. En cambio, las orientaciones dirigidas a una asociación obligatoria o inducida de capitales locales en las filiales extranjeras no prosperaron en la medida de lo pensado. Tales exigencias tendieron a ablandarse con el correr del tiempo y fueron destiñéndose en su eficacia, tanto en el caso de México como dentro del Pacto Andino (en especial, luego de aprobada la Decisión 103 que flexibilizó la constitución de *joint-ventures)* [9]. En consecuencia, sobre todo en períodos de intenso crecimiento económico, siguieron siendo los lineamientos proteccionistas, la política de inversiones públicas y el apoyo del Estado a la formación de conglomerados económicos, los que facilitaron que los capitales locales y estatales aumentasen sus espacios económicos.

En cuanto a la segunda interrogante, los grandes números sobre la estructura industrial en los casos citados son demostrativos de que el control sobre sus ramas claves siguió siendo retenida por las empresas transnacionales, aun cuando su ponderación relativa en el sistema productivo haya registrado descensos. Una mayor presencia estatal o privada nacional en la producción pudo haber representado una creciente apropiación de ganancias y una más alta incidencia en la formación de capital. Pero no necesariamente dotó a esos sectores de un poder de decisión más amplio sobre el patrón y la dinámica industrial. Por lo demás, su mayor expansión, en muchos casos, obedeció al mayor financiamiento de la banca internacional. Por una parte, esa mayor articulación facilitó a las filiales productivas y comerciales extranjeras una participación indirecta en áreas reservadas al Estado (contratos de co-producción, de suministro de servicios tecnológicos, de comercialización y de provisión de maquinaria e insumos), relativizando el alcance efectivo del grado de autonomía estatal en las actividades empresariales emprendidas. Por la otra, hizo más vulnerable las posiciones conquistadas por los empresarios locales, e inclusive por el Estado, al someterlas a los riesgos derivados de un crecimiento basado fundamentalmente en el endeudamiento externo.

[9] RENÉ VILLARREAL: *Política económica y empresas transnacionales en México.* CET, México, 1983. CARLOS PARODI, *Op. cit.*, y L. MYTELKA, *Op. cit.*

La Internacionalización Financiera y la Tendencia Convergente de las Políticas Económicas

Si las primeras políticas de estabilización y apertura externa en el plano productivo son inconcebibles sin situarlas en el proceso de crecimiento mundial con los capitales estadounidenses a la vanguardia, y si el período inmediato, todavía productivamente expansivo, no puede entenderse sin contemplar los efectos reestructuradores que provoca la decadencia de esa hegemonía en esa coyuntura; el auge del monetarismo y el crecimiento exponencial de la deuda externa en América Latina en los años recientes acompaña la predominante circulación y valorización financiera del capital a escala mundial.

Esta fase de internacionalización financiera atravesó todos los países latinoamericanos, cualquiera fuese su modelo de desarrollo, su sistema político, el ciclo que caracterizaba su proceso productivo o el origen y nivel de desequilibrio de su balanza de pagos [10], lo que permite deducir que ese movimiento del capital se inscribía y respondía a condiciones de funcionamiento que eran globales al sistema y no específicos a las realidades nacionales. Efectivamente, sean por razones fundadas en descensos de rentabilidad productiva, sobreacumulación o factores especulativos, la expansión desproporcionada del capital financiero constituyó una expresión crítica de esa problemática global de reproducción. Y no existe ninguna duda de que esa crisis, como toda reestructuración estructural en el sistema capitalista, se inició en su centro y se transmitió a la periferia.

Por su naturaleza, además, la internacionalización financiera no fue una etapa equivalente a aquella que implicó la internacionalización productiva o de los mercados internos. No era independiente de ese proceso, pero implicó una fase superior, puesto que no dependía en su dinámica de determinadas divisiones técnicas o sociales del trabajo. La internacionalización productiva, como ya vimos, exigió una definición de espacios y condiciones específicas para su reproducción. En una palabra, su influencia era sectorizada y jerarquizada en la estructura económica y delimitada en materia de política económica. La internacionalización financiera, llevada al extremo, en cambio, no es reducible a uno u otro sector, sino que involucra a la organización económica en su conjunto, al incidir en la creación monetaria, en los manejos cambiarios o las relaciones de crédito. Por lo mismo, tiende a comprometer y

[10] CELSO FURTADO: «Transnacionalização e Monetarismo». *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1. Madrid, enero-junio, 1982.

homogeneizar elementos básicos de la regulación económica nacional.

Si tuviéramos que resumir cuáles elementos homogéneos se observaron en la política económica latinoamericana en la fase de internacionalización financiera pre-crisis, diríamos que fueron generalmente tres:

— el control inflacionario pasó a girar en torno del tipo de cambio fijo o sobre evaluado;
— el equilibrio de la balanza de pagos, cualquiera sea el monto y origen del déficit de la cuenta corriente, se hizo dependiente de la capacidad de financiamiento externo;
— la tasa de interés real positiva se constituyó en un instrumento activo de atracción del crédito internacional y de restricción del crédito interno.

Estos aspectos, que en su conjunto e interrelacionados configuran el llamado enfoque monetarista de balanza de pagos o de economía abierta, funcionó en distintos esquemas, impulsando el endeudamiento externo. América Latina, que en las estadísticas difícilmente figuraba con una participación superior al 10 por 100 en los grandes agregados mundiales, llegó a representar un 20 por 100 aproximadamente del total de préstamos internacionales concedidos hasta 1982 por las instituciones bancarias.

Pese a que desde hace varios años era fácil advertir que las deudas externas en América Latina comenzaban a crecer impulsadas por una capitalización a interés creciente de las amortizaciones e intereses impagados, los banqueros centrales y periféricos seguían aferrados al concepto de que ese proceso era viable. Entre los no banqueros, los más optimistas o los más radicales aseguraban que la deuda no se pagaría nunca.

Parafraseando una sentencia que el director gerente del FMI, Jacques de Larosiére, aplicó recientemente, podríamos decir que «la única alternativa que todo país tenía en esa época era ampliar su déficit dentro de la expansión dictada por el financiamiento externo a su disposición». Sólo que ahora, una vez que la banca internacional contrajo drásticamente sus préstamos, ese pensamiento —ahora textualmente transcrito— consiste en que «la única alternativa que tiene todo país es contener el déficit dentro de los límites dictados por el financiamiento externo a su disposición» [11].

Lo anterior significa someter a las economías a crear en el corto plazo los excedentes necesarios para confirmar el valor de un capital nominal, a través de una realización efectiva de sus rentas. lLa misma lógica teórica aplicada al alza resulta ahora válida a la baja (salvo el manejo del tipo de cambio).

[11] Del discurso inaugural a la Trigésimoctava Reunión Anual de Gobernadores del FMI y el Banco Mundial, llevada a cabo en septiembre de 1983.

Pero ahora se requiere, además, contraer la demanda interna global (gasto público, salarios e inversiones), de manera de reconstituir las ganancias o excedentes necesarios para satisfacer los pagos al exterior. Como consecuencia de lo cual, América Latina entra en un ciclo convergente de políticas económicas como quizá no conoció en su historia moderna, ni aún frente a las grandes crisis mundiales.

Geopolítica de la Deuda Externa y Capacidad de Negociación

La crisis financiera que sufre América Latina no debe ser concebida como una situación pasajera capaz de ser superada en el mismo o menor tiempo que aquel que empleó en acumular sus abultadas deudas externas. A nuestro modo de ver es el punto de partida de un proceso que la historia económica distinguirá como una fase de importantes transformaciones en sus modalidades de desarrollo. Cualquier vaticinio o ejercicio imaginativo acerca del nuevo modelo de acumulación en gestación (sobre todo a la luz del enorme avance de las tecnologías productivas) sería una atrayente, pero vana abstracción. Para comenzar, porque toda crisis —y la actual no es una excepción— tiene una dinámica con desdoblamientos económicos, sociales y políticos propios, que impiden un trazado lineal de tendencias. Además, e insistir en ello no es nunca trivial, la vocación y las condiciones para el cambio son desiguales entre los mismos países latinoamericanos. Aun cuando exista hoy una clara convergencia de sus políticas económicas, ello no implica que sus consecuencias inmediatas ni sus implicaciones futuras tengan igual significación en cada caso.

Las consideraciones anteriores buscan tomar distancia de dos tipos de posiciones que siguen ejerciendo una enorme influencia en el debate académico (la teoría de los derrumbes o la voluntarista de un orden económico global solidario) y retomar en lo concreto la actual coyuntura internacional, intentando situar en ella cuales son los márgenes de decisión de los países latinoamericanos.

Como ya se afirmó, el eje en torno del cual giran en el presente las principales preocupaciones del capital internacional en América Latina es la realización efectiva de sus préstamos, como flujo de rentas. Materializar la apropiación de ese excedente significa, en muchos países, comprometer prácticamente la casi totalidad de sus ingresos de divisas por exportaciones. En consecuencia, dadas las magras posibilidades de aumentar estas últimas (entre otros factores por las políticas proteccionistas imperantes y la presión a la baja de los precios de sus productos), y a pesar de los mecanismos

adoptados para atenuar otros ingresos de divisas, la variable clave radica en las importaciones. La capacidad de importar ha pasado a depender directamente de las posibilidades de financiamiento externo y debe reducirse en la misma medida en que éstas sigan restringidas. Deprimir la demanda interna de modo drástico y adoptar una opción recesiva resultan, pues, los requisitos económicos que satisfacen los intereses de la banca internacional y a ello apuntan en lo inmediato y simplificadamente las políticas que impulsa el FMI.

Reacción no Pasiva

Esta postura de *shock* no ha sido pasivamente aceptada en América Latina. Por oposición a otros programas estabilizadores o de ajuste en la región, la entidad de la reclamada en esta oportunidad no sólo no se correspondía con determinados lineamientos vigentes en ciertos países, sino que no parecía administrable en sus contextos políticos. Por si fuera poco, cualquier proyección sencilla de las principales variables demostraba, y sigue demostrando, que todo sacrificio será infructuoso puesto que, entre 1985 y 1986, se prevé que se reiterarán los problemas. Con la misma obstinación práctica con que en el pasado la banca soslayó los riesgos de estimular un endeudamiento acumulativo, ahora pretende ignorar que con esas políticas, el problema es tan insoluble como la cuadratura del círculo (en este caso, por añadidura, vicioso). Aunque uno y otro comportamiento, parecen desbordar los límites de la aritmética y el sentido común ha de admitirse no obstante, que se inscriben dentro de aquellas coordenadas que conforman la lógica reproductiva del capital financiero.

Propender a que la racionalidad de los banqueros sea aceptada por los países latinoamericanos como expresión de sus intereses nacionales, no ha sido un problema de fácil resolución política. Tratar simultáneamente un colectivo de naciones con estructuras dispares y con Estados que responden a un complejo juego de fuerzas sociales internas y que no estaban dispuestos a resignar a priori su poder de negociación, complicaba la situación. El paso dado de restringir los créditos externos exigía, pues, adoptar otras acciones de orden político e ideológico que contrarrestasen las eventuales reacciones capaces de arrastrar al sistema hacia el temido colapso financiero internacional.

La propia banca transnacional no podía asumir directamente ese cometido. Su rivalidad competitiva, sus alineaciones por países de origen, la obsesión por sus intereses inmediatos, entre otras razones, hacían insalvable su transformación de acreedor colectivo en negociador colectivo. En esas circunstancias, el alicaído FMI surgió entonces como un actor de primera línea, no sólo reasumien-

do su tradicional papel de «malo de la película» e instrumento funcional del gran capital y los países industrializados, sino adquiriendo nuevos cometidos y hasta una cierta mayor autonomía.

En primer lugar, debió acometer las tareas de consolidar el frente acreedor y articular el apoyo que, por sus escasos fondos disponibles y por razones políticas, requería de la Reserva Federal norteamericana y el Banco Internacional de Ajustes. Las resistencias de los bancos regionales norteamericanos y de la banca alemana y japonesa para cooperar en las primeras grandes renegociaciones, por ejemplo, pusieron de manifiesto algunas de las dificultades para homogeneizar las posiciones de los banqueros. Asentar el principio de que el Club de París no constituiría un espacio de negociación que subrepticiamente eludiera la instancia del FMI fue, por otro lado, una tarea disciplinaria emprendida en el seno de los países centrales. La política del gobierno norteamericano, en todos los casos fue decisiva en forzar esos grados de cohesión y en activar el papel del FMI en esta coyuntura.

En el plano latinoamericano, el FMI actuó como puente obligado entre los distintos gobiernos y la banca internacional, pero esta vez buscando impedir que las condiciones se hiciesen propicias para consolidar un frente deudor. Su manejo relativamente flexible de los momentos y ritmos de negociación, influido además por el hecho de que los cuatro casos claves (México, Brasil, Argentina y Venezuela, por orden cronológico) estuvieron sujetos a procesos electorales o de tránsito político, le permitió evitar que los radios de negociación de esos países se reforzarán por simultaneidad en su tratamiento. Así su «éxito» inicial con México fue una de las principales cartas empleadas, luego, ante la reticencia de Brasil. Su «éxito» reciente con Brasil, seguramente será utilizado frente a Argentina o Venezuela.

Las Razones del FMI

Esta perspectiva del proceso de implantación de las políticas de ajuste no constituye el resultado de una visión conspirativa del FMI, de los bancos o de los países industrializados. Es la lógica consecuencia de una clara conciencia que había y todavía subsiste acerca de los virtuales peligros que puede representar una acción en cadena de los países latinoamericanos; del diagnóstico de que tal fenómeno sólo podía ser encabezado por alguno o algunos de los cuatro países arriba mencionados que, además de ser responsables de las 4/5 partes de la deuda de la región, concentran la mayor parte de las inversiones directas extranjeras y dominan ciertos recursos básicos en el cuadro actual de la economía mundial. En fin, son naciones que poseen un peso en sí mismas y un poder de influencia subregional en aptitud de ser ejercidos por presiones de

orden interno, pero aprovechando cualquier resquicio o grieta en la política internacional.

Por razones de ese orden, y no por un espíritu maquiavelista, fue necesario que el «bloque acreedor» actuara con ciertas tácticas y técnicas y para lograr que se internalizaran sus rígidas y duras propuestas.

Para ello requirió no descuidar el plano ideológico. Una sistemática descalificación de ciertos conceptos y procedimientos y, por contrapartida, una legitimación de otros caracterizó su agresiva incursión en esa materia. Sólo a título ilustrativo, cabe recordar la campaña llevada a cabo contra toda alusión al club de deudores, a la moratoria unilateral (realidad transitoria en muchos países, ocultada tras eufemismos), a la mención de deudas dudosas o que no cayesen bajo la responsabilidad gubernamental o a la existencia de otras alternativas de políticas austeras no recesivas. Con persistencia se buscó que se aceptase y difundiese que la deuda debía negociarse caso por caso, con acuerdo de las partes previa admisión de la responsabilidad de cada país sobre la deuda total (cualquiera fuese su naturaleza o destino) y que se consagrara como única opción realista, viable y necesaria la política económica de recesión (hasta que los países industrializados no muestren signos de recuperación).

La insistencia en la necesidad de un ciclo recesivo de las economías latinoamericanas es el punto más polémico en los debates sobre las propuestas del FMI. Pero éstas no se agotan con él. Hay también una persistente prédica por eliminar las restricciones que todavía pesan en el tratamiento del capital extranjero. Y en una perspectiva más larga, ese organismo como el Banco Mundial, propugnan por «cambios estructurales» que, aunque ahora sin sus personajes simbólicos, sus prerrequisitos políticos y su tono profético, demuestran su cercano parentesco con la doctrina neoliberal: prioridad a las estrategias de exportación, impulso a políticas productivas y financieras apegadas a los patrones dictados por el mercado mundial y angostamiento de las funciones económicas e inclusive sociales del Estado (con especial énfasis en la reestructuración de las empresas y las inversiones públicas). Con lo cual, con o sin recesión, retoma fuerza aquella concepción del mundo creado a imagen y semejanza de un orden transnacional.

Sin lugar a dudas, fuera del retorno de estas viejas aspiraciones tecnocráticas, en lo inmediato estamos asistiendo a una especie de internacionalización de política económica en América Latina; y un estrechamiento de los márgenes de maniobra de los Estados, en el cuadro de un reajuste mundial. El carácter dominante de las directrices del FMI derivan hoy de la relativa coherencia que la cúpula bancaria internacional y la nueva política norteamericana le ha dado a la hegemonnía financiera.

Empero, a pesar de sus primeros triunfos en el alineamiento latinoamericano, esa cohesión carece de estabilidad y bases de continuidad. Se afirma más en el plano político que en el económico. La situación latinoamericana, por el contrario, presenta su mayor debilidad en la capacidad de sostener esas propuestas en un campo político-social donde se desatan crecientes procesos democráticos y reclamos populares. antes que un desafío a esos sistemas democráticos como tal y el eventual peligro de un regreso al autoritarismo, en muchos países lo que está en cuestión es el contenido de la democracia y su falta de iniciativa por un excesivo realismo que, en un escenario cambiante, puede llegar a ser sinónimo de impotencia.

Finalmente, América Latina ha sido objeto de políticas de alcance regional, pero, a su turno, no ha asumido su condición de sujeto y partícipe activo en encarar políticas de alianzas o de integración capaces de elevar su capacidad de maniobra o su peso específico en la desigual interdependencia mundial.

Ignacio Sotelo

En relación con la ponencia de Samuel quiero recordar uno de los trabajos clásicos de Keynes «Las consecuencias económicas de la paz» y todo el análisis que hace Keynes sobre la deuda, las reparaciones de guerra, que tenía que pagar Alemania, y qué consecuencias económicas y políticas tenía ese endeudamiento absurdo, imposible de pagar, y qué consecuencias políticas a medio y a largo plazo pronosticaba Keynes que tendría aquél endeudamiento, y cómo se confirmaron la mayoría de sus pronósticos nefastos; se trata de una reflexión, porque no es el primer caso en que hay un endeudamiento no solamente por razones económicas, sino endeudamiento como un instrumento de dominación, y ya ha habido varios ejemplos históricos y el que nos presentó Keynes, como consecuencia del Tratado de Versalles, vale la pena pensarlo otra vez.

Angel Serrano

En relación con la ponencia de Samuel desearía que aclarase un punto. Viene a decir que en los momentos actuales no hay pugna redistributiva en los procesos de concentración.

No es un problema redistributivo en estricto senso, nos decía, sino que la redistribución se está realizando, como consecuencia de la lógica del capital financiero, a otro nivel. me gustaría que explicitase esto. El habla de que la redistribución pasa por los aspectos financieros, pero en último extremo las políticas recesivas, evidentemente impuestas desde fuera, llevan a una paralización del aparato productivo y no acabo de ver cómo no afecta a la redistribución en sentido estricto. Sí veo que la lógica financiera lleva a una redistribución especial, primer nivel, pero en un segundo nivel me parece muy peligroso decir que no está el problema centrado hoy en el terreno de la redistribución. De ahí que sería preciso que aclarase las diferencias entre la redistribución vía capital-trabajo y la redistribución del ingreso que procede de la estructura de la deuda exterior y sus consecuencias financieras.

Heinz Sonntag

En cuanto a la deuda externa quisiera hacer una aclaración a la ponencia de Samuel. Y es que en el caso de Venezuela está en condiciones más favorables, que los otros tres grandes deudores, incluso mucho más favorables. Hay países latinoamericanos que tienen una deuda infinitamente menor que la venezolana, que es de 37.000 millones de dólares. El gran problema de la deuda pública, sobre todo en los dos últimos años del Gobierno anterior, es que contrataban endeudamientos a muy corto plazo y con un interés muy alto. Por ejemplo, en este año de 1984, habría que pagar en intereses y amortización de capital 19.000 millones de dólares. Sin embargo, Venezuela, con un volumen de exportaciones que llega aproximadamente a 20.000 millones de dólares, tiene una relación bastante favorable entre el valor de las exportaciones y el monto global de la deuda, mucho más favorable que los otros tres grandes deudores. En este sentido, el gran impulsor de políticas neoliberales en América Latina, es decir, el FMI, obviamente va a tener muchísima menos influencia sobre la formulación y la ejecución de las políticas socialdemócratas que se ha planteado el actual Gobierno. Desde luego, depende mucho de cómo termine solucionándose el juego de las fuerzas dentro del partido del Gobierno que, como ustedes saben, tiene una mayoría aplastante en ambas Cámaras del Congreso Nacional y en las veintiuna asambleas legislativas de los Estados Federados.

Samuel Lichtensztejn

Respecto al planteamiento de Sotelo sobre el trabajo de Keynes acerca del problema de la deuda, es preciso señalar los cambios de ayer a hoy: las deudas de guerra y gubernamentales son muy distintas de estas que estamos viviendo ahora. Pero, yo sí recuperaría al Keynes de Bretton

Woods, porque, en definitiva, el planteamiento de la posguerra, el planteamiento de Keynes, de los problemas de solución de la balanza de pagos no podían ir en detrimento del crecimiento, sino que tenía que buscarse una fórmula de crecimiento.

Esta posición también la defendió el Fondo Monetario frente al primer «shock» del petróleo. Es decir, en el año 1974, el Fondo Monetario sostenía que los precios del petróleo no podían llevar a los países a situaciones tales que para compensar su problema de balanza de pagos se vieran abocados a la depresión económica. Diez años después, está en la posición contraria.

Sí, yo recuperaría a Keynes en lo que eso significa aunque su versión se refería a los países desarrollados después de la guerra y, además, él arregló de otra manera muy distinta su negociación con Estados Unidos a través de los préstamos que logró a través del propio sistema de Bretton Woods. Pero, creo que el principio fundamental de que la posibilidad de arreglar problemas de balanza de pagos y déficit de balanza de pagos, no debe hacerse en detrimento del crecimiento económico mundial y de la economía mundial, es defendible. Es, en definitiva, la tesis que todos los países pueden admitir más allá de los conceptos teóricos que Keynes y su escuela podían tener.

Con respecto a la pregunta de Angel Serrano creo que, quizá, me expresé mal. Por supuesto, los problemas de deuda llevan a un problema de redistribución del ingreso de carácter regresivo. Pero yo quería hacer una diferenciación entre lo que habitualmente aparece como redistribución del ingreso, en términos de capital-trabajo, y en términos de precios relativos, y lo que en este mecanismo de redistribución del ingreso que, a lo largo de esta década pasada, y sobre todo con los problemas actuales, no opera a través de la relación capital-trabajo (decía el otro día Cardoso que los empresarios estaban pagando salarios por encima de lo que fijaba la ley), sino que opera a través de otros mecanismos de alianza más macroeconómicos. En la medida en que existe una estatización pública de deuda privada a tipos de cambio diferenciales, con gastos públicos que están comprometidos con intereses que no son reducibles, los gastos sociales tienden a ser reducidos. Si además agregamos a eso todos los problemas relativos a la venta de las empresas, a todo lo que es movilización de capital, a todo el proceso especulativo que se fue dando, la redistribución del ingreso, por tanto, no es un problema relativo a lo que nosotros llamábamos «la tarta» y el reparto entre ganancias y salarios, sino que opera, a mi modo de ver, en torno a los problemas configurados por la acumulación de capital ya existente. Yo ni siquiera hablaría de nuevo capital. Por ejemplo, algunos estudios realizados permiten demostrar que en el caso argentino hay una inflación muy grande. ¿Dónde se reflejó esa inflación, dónde están esas ganancias? No solamente en la fuga de capitales, también están en el hecho de que de las cien primeras empresas que hoy están constituidas, más de cerca del 30 por 100 fueron fruto de fusiones, concentraciones. Es decir, que en definitiva tiene mucho más que ver con un proceso de concentración de capital, de la formación de «holdings», de conglomerados o el mantenimiento de fuerzas productivas a ciertos niveles. Por tanto, más que decir que la redistribución del ingreso no opera, querría decir que opera con un objetivo y con una mecánica distinta. Y es una mecánica tan difícil de comprender que, incluso, es mucho más fácil para el movimiento obrero el discutir salarios en función de la ganancia de la empresa, que rediscutirla en función de un problema de deuda que le cae encima y que aparece reflejado bajo una serie de mecanismos que están más allá de la empresa. El empresario lo único que dice es «yo estoy arreglando un problema con el Banco Central, eso seguramente repercute en usted, pero...». Es un problema triangular, no es un problema directo. Y, en ese sentido el problema de la deuda es un problema complicado, que también desmoviliza a la clase obrera, pues no comprende el proceso redistributivo a que está sujeta. En la década de los sesenta, cuando hablábamos de modelos excluyentes, se podía entender muy bien que había un proceso de contención de salarios ligado, de alguna manera, a la formación de capital, etc. Era un proceso más vinculado a la formación de ahorro excedente de ganancias. Ahora la redistribución del ingreso en estas condiciones actuales, con inflaciones del 30 ó 40 por 100 demuestran que el problema no está solamente en la formación de precios. La mecánica distinta está más fuera del sistema de precios, está mucho más ligada a la formación de capital o, más bien, a la consolidación del capital en muchos casos, porque formación de capital muchas veces no tenemos. En segundo lugar, opera a través de una mecánica diferente. Esto es lo que yo quería señalar más que decir que redistribución del ingreso no hay, cuando quizá esta es la peor redistribución del ingreso que América Latina conoce a lo largo de su historia. En los años sesenta, al hablar de redistribución del ingreso, se trataba de caídas del 5 ó 10 por 100 y ahora estamos hablando de caídas del 40 por 100 y 50

por 100 de un año para otro. No niego el fenómeno, por supuesto, sino su dinámica y su objetivo.

Respecto a la deuda exterior de Venezuela, simplemente indicar lo siguiente: yo creo que en el proceso de negociación de la deuda en términos geopolíticos, me parece que los países claves de este año, 1984, son Venezuela y Argentina. Efectivamente, Venezuela es el que ofrece mejores condiciones. Por tanto, yo supongo que, como la situación con Argentina se va a plantear en junio, y la política ha sido no hacer coincidir las situaciones, no sé si se le va a plantear a Venezuela el mismo esquema o no, pero lo cierto es que seguramente se separarán las situaciones; y, más, una situación de antagonismo directo con el fondo Monetario, una situación muy diferente. Pero señalo que son, dentro de América Latina, los dos países que hoy son claves en el problema de la geopolítica de esta deuda externa que pasó en su primer round a través de México-Brasil. Yo no decía que fuera necesariamente Venezuela el primer elemento de esta cadena.

Estado y Cultura

La relación de la cultura con la economía y la política aparece como un aspecto decisivo de la vida del Estado moderno, según plantea el sociólogo **José Joaquín Brunner.** A través de la cultura, los individuos y los grupos sociales se reconocen, interactúan, aprenden y se representan en el orden social y los conflictos. Al mismo tiempo, la cultura expresa en la sociedad la dirección política e intelectual de unos grupos o clases sobre el conjunto, socializando unas orientaciones compartidas y la diversidad de alternativas que compiten por volverse hegemónicas. Por su parte, el sociólogo peruano **Rafael Roncagliolo** analiza la importancia del control social de esos medios y aparatos, su organización interna, su responsabilidad pública, su orientación y financiamiento, así como su permeabilidad auténtica a las demandas populares y su autodeterminación nacional.

José Joaquín Brunner

Cultura y crisis de hegemonías *

Introducción

Más que analizar las relaciones entre el Estado y la cultura en un terreno abstracto, nos proponemos estudiar, en el caso de Chile, las grandes constelaciones político-culturales a lo largo de su vida independiente. Estas se manifiestan sólo parcial y a veces eufemísticamente en las ideas e ideologías a que dan lugar; el testimonio de sus obras (institucionales, legales, religiosas, estéticas, etc.) es, en cambio, inseparable de las luchas y confrontaciones que les dieron origen y que allí dejaron sus huellas. Por eso que una historia de las ideas no puede hacerse sin una anatomía de la sociedad, y que una sociología de la cultura es inseparable del examen de las fuerzas políticas [1]. Nuestro interés se centrará, por tanto, en la relación entre los campos político y cultural [2] y en sus modos de funcionamiento frente a las clases, grupos e individuos que conforman la sociedad.

Nuestra pretensión es mostrar que en toda constelación político-cultural se expresan las luchas en torno a la hegemonía bajo una forma específica: como una pugna por el *control de los procesos comunicativos* [3].

Desde el punto de vista analítico, resulta conveniente distinguir entre la *producción* de bienes simbólicos (el polo emisor de la relación comunicativa) y su *consumo* o reconocimiento (el polo receptor en esa relación). Aquel se estructura como un *campo* (de

* Santiago de Chile, noviembre de 1983.

[1] Los elementos conceptuales mínimamente necesarios para este modelo de análisis se encuentran en A. GRAMSCI, «Análisis de las situaciones. Relaciones de fuerzas», en A. GRAMSCI, *Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno*. Juan Pablos Editor, México, 1975.

[2] Véase P. BOURDIEU: «La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique». En *Actes de la Recherche*, 36/37, 1981. Asimismo, P. BOURDIEU, «La production de la croyance: contribution a une économie des biens symboliques», en *Actes de la Recherche*, 13, 1977.

[3] Control sobre procesos comunicativos implica comando o intervención en todos los elementos concurrentes, o en uno o varios de ellos. Esto es, sobre medios comunicativos, sobre posiciones estratégicas para el proceso, sobre la forma y el contenido de los mensajes transmitidos, sobre su clasificación, sobre audiencias o públicos, sobre los contextos comunicativos, etc.

producción); red de posiciones y medios a través de los cuales los agentes culturales ejercen su cometido, o sea, realizan sus intereses comunicativos. El polo receptor, a su vez, se organiza como un *mercado* de bienes simbólicos: estructura de oportunidades para el intercambio y valorización de los bienes simbólicos donde recién se consuma su producción mediante el acto de su reconocimiento y por su apropiación, que se halla condicionada por la posesión de un determinado capital cultural y escolar.

Miradas las cosas desde esta óptica, la hegemonía efectiva de una clase o grupo social se realiza por medio de su capacidad de ejercer control legítimo sobre las orientaciones del campo (función de control sobre la producción de bienes simbólicos, o control simbólico) y mediante el control legítimo sobre la organización del mercado simbólico (de modo de obtener la necesaria integración a un conformismo; por tanto, control sobre la función de integración simbólica.

Nuestro análisis seguirá el orden provisto por el modo de conceptualización brevemente enunciado. Estudiaremos, en el caso de cada una de las constelaciones político-culturales identificadas, primero las características de organización y funcionamiento del mercado simbólico y, enseguida, las estructuraciones y dinámicas propias del campo cultural y sus relaciones con el campo político.

Para ello hemos procedido a definir un conjunto reducido de variables que, en cada caso, pueden dar cuenta de la organización del mercado simbólico y de la estructuración del campo cultural.

Pretendemos así mostrar que la organización del mercado simbólico está condicionada:

i) Por la distribución de los medios mínimos de acceso requeridos por las formas predominantes de comunicación.

ii) Por la distribución de la población y sus modos de integración al espacio de la comunicación social.

iii) Por la distribución de la población en la estructura socio-ocupacional.

iv) Por la distribución del capital escolar en la sociedad.

La relación entre estas variables debe hacer posible, para cada constelación, establecer:

— El control sobre las demandas culturales (cómo se orientan y regulan).

— Los sectores culturales más dinámicos en la conformación del mercado simbólico.

— Los circuitos predominantes de circulación de los bienes simbólicos.

De modo semejante, postulamos que la estructura y el funcionamiento del campo cultural se encuentran condicionados:

i) Por el modo de producción comunicativa predominante en cada constelación.

ii) Por las formas típicas de competencia que se desencadenan en torno al control de los procesos comunicativos.

iii) Por el tipo de relación que se establece entre el campo cultural y el campo político, esto es, por la mayor o menor diferenciación y autonomía del campo cultural.

iv) Por la forma de organización del espacio público que se deriva de (iii) anterior.

v) Por las características propias de los principales agentes que se desempeñan en el campo cultural.

vi) Por el tipo de conflictos inherentes al campo, expresados a través de los intereses movilizados por los grupos emergentes que pretenden las posiciones y disputan el control establecido.

Al final del análisis de las constelaciones político-culturales identificadas se hallará un cuadro resumen que muestra una síntesis de los resultados de nuestra investigación a la luz del modelo conceptual esbozado. Debe ser claro, por tanto, que menos que refinar ese modelo, nos ha interesado aquí ponerlo en movimiento para probar su capacidad explicativa.

Una nota precautoria: nuestro modelo conceptual y el método de análisis escogido privilegian los aspectos estructurales de las relaciones entre política y cultura. Incluso el estudio de la historia tiene un valor que aquí está referido, exclusivamente a unas constelaciones típicas, dejándose de lado su análisis dinámico en términos de crisis y movimientos de periodización corta. Con todo, hemos incluido algunas consideraciones sobre las tendencias de crisis político-culturales, ateniéndonos estrictamente al modelo de análisis empleado.

Por fin, en la última parte se contienen un conjunto de consideraciones sobre los problemas que cabe esperar en el caso que se desee avanzar hacia la información de una constelación político-cultural democrática.

La Constelación Tradicional de Elites

Corresponde al largo período histórico del desarrollo hacia afuera, que en Chile se extiende casi durante un siglo, desde la consolidación de las instituciones políticas independientes hasta la

crisis de los años 30 [4]. Se caracteriza este ciclo por la indisputada hegemonía de una clase cuyas élites se diversifican progresivamente, se fraccionan y compiten entre sí por la influencia.

Las condiciones de operación del mercado político —esto es, la constante intervención electoral del Ejecutivo, la existencia de un parlamento y de partidos de notables y la escasa participación electoral— han llevado a caracterizar este período bajo la denominación de *democracia oligárquica*. Con posterioridad a la Guerra Civil de 1891 se establece una forma de gobierno parlamentario, que transforma el régimen político en un mercado competitivo de franquicias, aumenta el poder de negociación de la sociedad civil oligárquica y amplía la capacidad del sistema político para cooptar a los elementos «reformistas» que provienen de fuera de los círculos oligárquicos [5].

Desde el punto de vista que interesa aquí, una denominación del tipo «constelación político-cultural oligárquica» podría servir adecuadamente a nuestro propósito. En efecto, el mercado cultural del período es igualmente estrecho y excluyente, y se halla completamente dominado por un circuito de élites surgidas de la clase dirigente o que deben referirse a ella.

Estrechez del Mercado

I) Los letrados bordeaban un 10 por 100 de la población a mediados del siglo pasado. (Una proporción equivalente se ha estimado para el imperio ruso en el mismo año.) A partir del censo de 1865, la evolución del alfabetismo es la siguiente [6].

CUADRO 1

Censos	Letrados	Analfabetos
1865	17,0	83,0
1875	22,9	77,1
1885	28,9	71,1
1895	31,8	68,2
1907	40,0	60,0
1920	50,3	49,7

De forma que durante todo el período, el mercado cultural está

[4] Véase A. PINTO: *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1962.

[5] Véase T. MOULIAN: *Los frentes populares y el desarrollo político de la década de los sesenta*. FLACSO, Santiago de Chile, 1983.

[6] E. HAMUY, *Educación Elemental, Analfabetismo y Desarrollo Económico*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1960. (Nota: hasta 1895, proporción de letrados sobre población mayor de cinco años. Censos siguientes, sobre población mayor de quince años.)

restringido a una delgada capa que se ensancha hasta alcanzar el 50 por 100 de los mayores de quince años en 1920. No puede estimarse la incidencia de los semiletrados entre los que se declaran saber leer y escribir [7]. El analfabetismo en los sectores populares y en las regiones apartadas de la capital se mantuvo extraordinariamente alto hasta bien entrado el presente siglo [8].

II) El mercado cultural está estrechamente asociado a la formación de las ciudades. En términos culturales, la ciudad es un receptáculo para conservar y transmitir mensajes; a la vez, ella opera como un transformador eléctrico, incrementando la tensión, acelerando el ritmo de los intercambios y estimulando incesamentemente la vida de los hombres [9].

En Chile, la población rural es predominante hasta 1920. En concentraciones de más de 2.000 habitantes vive, en 1865, un 22,5 por 100 de la población total, y en 1920 un 42,7 por 100. Recién durante la década del 30, la población urbana así definida superará a la población rural. De cualquier modo, el proceso de concentración urbana ya se ha iniciado. Las tres grandes ciudades (Santiago, Valparaíso y Concepción), que en 1865 participaban con 11 por 100 de la población total, reúnen alrededor de un 20 por 100 en 1920. Este último año, más de un 50 por 100 de la población urbana se concentraba en ciudades con más de 20.000 habitantes.

El crecimiento de las ciudades reflejaba bastante exactamente el dinamismo de la economía. Crecían o se estancaban las del norte, según los ritmos de la minería; se desarrollaban las ciudades político-comerciales, las de inmigración y aquéllas donde se iba localizando la incipiente industria; y las del sur agrícola e inmigrante [10]. Este crecimiento variado y desigual no permite,

[7] La incidencia de los semiletrados ha sido estimada para algunos países (en el caso de los que saben leer pero no escribir):

— Francia (1872): analfabetos (+6 años) 31 por 100. Semi-iletrados: 11 por 100.
— Italia (1881): analfabetos (+6 años) 62 por 100. Semi-iletrados: 2 por 100.
— España (1877): analfabetos (tot. pob.) 72 por 100. Semi-iletrados: 3 por 100.
— USA (1900): analfabetos (+10, blancos) 5 por 100. Semi-iletrados: 1 por 100.
— USA (1900): analfabetos (+10, negros) 40 por 100. Semi-iletrados: 5 por 100.

Véase C. M. CIPOLLA, *Literacy and Development in the West.* Penguin Books, England, 1969.

[8] Entre los conscriptos de la I División del Ejército que empezaron su servicio en noviembre de 1915 había un 78 por 100 de iletrados; y entre los de la II, III y IV Divisiones que empezaron a servir en abril de 1915, un 73 por 100.

Véase D. SALAS, *El Problema Nacional* (1971). Facultad de Filosofía y Educación, Universidad de Chile, 1967, pág. 52.

[9] Me apropio aquí de dos metáforas tomadas, respectivamente, de L. MUMFORD *(The City in History)* y de F. BRAUDEL *(Capitalism ad Material Life, 1400-1800).*

[10] Véase G. VIAL, *Historia de Chile.* Editorial Santillana, Santiago de Chile, 1981. Vol. I, tomo I, págs., 11-27. Véase asimismo, G. GEISSE, *Economía y Política de la concentración urbana en Chile.* El Colegio de México-PISPAL, México, 1983, especialmente cap. III.

hasta el fin del siglo, imponer una completa centralización de la vida intelectual. El peso de Santiago es ya evidente y creciente. Es el caso de Copiapó, donde se crea una tradicción intelectual laica que luego influiría en la formación del Partido Radical. Es el caso de Talca, donde se forma una generación de educadores, periodistas y escritores.

III) El acceso al mercado cultural estaba estrechamente controlado por la posición social de los individuos y, poco a poco, lo estuvo por la ocupación desempeñada. Esto último vale especialmente para los grupos sociales emergentes, que encuentran su ubicación en las profesiones, la Administración Pública y el sistema de enseñanza.

De acuerdo con el censo de 1875, una proporción sustancialmente inferior al 10 por 100 de la población activa podía clasificarse como formando parte de los grupos medios: comerciantes, industriales, profesionales y empleados. Hacia 1920, el cuadro social había cambiado, pero se mantenía un riguroso cierre en torno a las posiciones directivas de la sociedad (cuadro 2).

CUADRO 2 [11]

Grupo ocupacional	Número	% PEA
I. Grandes propietarios y empresarios, altos ejecutivos, profesionales	9.170	0,7
II. Comerciantes, empleados, pequeños empresarios (5-10 dependientes)	34.963	2,6
III. Artesanos, obreros calificados, dueños de tiendas y empresarios con 1 a 5 dependientes	169.297	12,6
IV. Operarios calificados y semicalificados, servicio doméstico, cuenta propia	904.420	67,3
V. Trabajadores sin calificación, obreros, labriegos, vendedores ambulantes, desempleados	225.523	16,8
Total	1.343.373	100,0

Para Santiago y Valparaíso, y para el total del país, se puede recontruir, aproximadamente, el peso relativo de los grupos que aquí interesan más (Cuadro 3).

[11] Datos del censo de 1920. Véase I. SALAS, «La Composición Socioeconómica del Estudiantado de nivel medio en Chile». En F. SCHIEFELBEIN y N. MCGINN (Eds.). *El sistema Escolar y el Problema del Ingreso a la Universidad.* CPU, Santiago de Chile, 1975.

CUADRO 3 [12]

Categoría ocupacional	Santiago Valparaíso	(%)	Total país
Profesionales liberales y artistas ...	13.626	73,8	18.464
Maestros	4.094	32,8	12.426
Empleados públicos	5.872	53,7	10.942
FF AA y Policía	8.456	30,8	27.413
Comerciantes	38.301	32,2	119.012
Total población activa	248.602	18,6	1.337.768
Total población país	773.087	20,6	3.753.799
Total población urbana	773.087	39,8	1.732.567

Este cuadro muestra que la estructura socio-ocupacional, ligada al fenómeno de la concentración urbana, estaba operando una progresiva centralización de los públicos y del consumo cultural; además, iba determinando una localización precisa para los grupos de los cuales provenían los principales agentes del campo político y el campo cultural.

IV) Los índices de escolaridad son un ingrediente fundamental del funcionamiento del mercado cultural, por cuanto moldean la demanda e influyen poderosamente sobre la oferta de bienes simbólicos. El analfabetismo constituye, como vimos, una importante barrera de entrada al mercado cultural dentro de esta constelación tradicional de élites. La rudimentaria escolarización determina, a la vez, la estrechez del mercado y la influencia poderosa que ejercen las instituciones que, como la Iglesia, operan dentro de la tradición oral [13]. Por otra parte, contribuye a exaltar la figura del maestro, portador del carisma de la cultura escrita [14].

El desarrollo de la educación durante el período es intenso, pero limitado en sus efectos. Entre 1860 y 1920 las escuelas primarias aumentan de 486 a 3.148. La matrícula, durante ese

[12] Datos del censo de 1920. Reelaborados a partir de P. DESHAZO, *Urban Workers and Labor Unions in Chile, 1902-1927*. The University of Wisconsin Press, 1983.

[13] Recuérdese las palabras de Lastarria: «Dividida (...) la sociedad en dos clases, una que todo lo puede y lo goza todo, y otra que nada vale, preciso es todavía considerarla dominada por el clero ante el cual desaparecen las diferencias de aquéllas. El clero, extendiendo un brazo protector al pueblo, se intima con él, y prestando al mismo tiempo su apoyo a la aristocracia, hace de ella su mejor defensor». J. V. Lastarria, «El Manuscrito del Diablo». En H. Godoy, *La estructura Social de Chile*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1971, pág. 198.

[14] «Para mil villas y aldeas, perdidas en toda la geografía chilena, el cura y el profesor simbolizaban y polarizaban una sociedad fracturada irremisiblemente, por una religión y una irreligión hechas mera política.» G. VIAL, *op. cit.*, Vol. I, tomo I, pág. 71.

período, se incrementa en ese nivel de alrededor de 24 mil a 335 mil alumnos. La tasa de escolaridad primaria se incrementa de 10 a 46 por 100. «O sea, dirá don Darío Salas, tal vez cerca de medio millón (de niños en edad escolar) crece sin recibir instrucción alguna (...). Se han multiplicado las escuelas, se han multiplicado los recursos; pero el pavoroso problema queda en pie» [15]. A ello debe agregarse que la deserción escolar era masiva. (Sólo en el paso del primer al segundo año primarios, desertaban entre 1911-14 un promedio anual de 100 mil niños.) En el año 1915, la matrícula de quinto y sexto año primario era, respectivamente, 3,3 y 1,7 por 100 de los originalmente matriculados en el primer año.

Los establecimientos privados y públicos de enseñanza secundaria y especial se incrementan de 18 en 1860 a 83 en 1900. Los colegios fiscales de segunda enseñanza (hombres y mujeres) tenían una matrícula de alrededor de 2.000 alumnos en 1860.

En los próximos cuarenta años, la matrícula crece en cuatro veces. Pero la mortandad escolar era igualmente alta en este nivel; Galdames la estima en 80 por 100 de los ingresados al primer año secundario al llegar al cuarto, 90 por 100 en el quinto año y 93 por 100 en el año final.

Los alumnos de nivel superior matriculados en la Universidad de Chile, que eran alrededor de 200 en 1890, alcanzaban a más de mil en 1900, repartidos entre la Universidad de Chile (90 por 100 del total) y la Universidad Católica (10 por 100). Cerca de un 50 por 100 de la matrícula se hallaba en la carrera de leyes, 25 por 100 en la carrera pedagógica y un 13 por 100 se localizaba en medicina.

La selección social por vía escolar en favor de los herederos de capital cultural operaba fuertemente a lo largo de la enseñanza primaria y secundaria. Se ha calculado que para este último nivel (1929), los índices de selectividad aumentaban entre el primer y último año de la segunda enseñanza de 30 por 100 a 545 por 100 en favor de los hijos de los grandes propietarios, altos ejecutivos y profesionales en relación a los hijos de obreros, campesinos y personal de servicios (domésticos y personales) [16]. En efecto, la representación de los grupos ocupacionales en la enseñanza secundaria era la siguiente (cuadro 4) [17].

[15] D. Salas, *op. cit.*, pág. 36.

[16] Véase F. Schiefelbein, *Antecedentes para una Política de Financiamiento de las Universidades Chilenas.* CPU, Santiago de Chile, s/f.

[17] Véase I. Salas, *op. cit.*

CUADRO 4

Grupo ocupacional *	Censo 1920 (%) varones PEA	Ocupación padres alumnos en 1929 (%) 1 año sec.	Ocupación padres alumnos en 1929 (%) Ult. año	Indice select. 1929 1.er año	Indice select. 1929 Ult.
I	0,7	5,9	19,1	8,43	27,29
II	2,6	24,9	38,7	9,57	14,88
III	12,6	45,7	38,1	3,63	3,02
IV+V	84,1	23,5	4,1	30,1	545,8
Relación entre el I y IV+V grupos				30,1	545,8

* Definición de los grupos igual que en cuadro 2.

El ingreso a la universidad era igualmente selectivo. Sólo un 7 por 100 de los matriculados en la enseñanza secundaria eran admitidos en el siguiente nivel. Sin embargo, un 70 por 100 de los estudiantes secundarios aspiraba, hacia fines de la década de los 20, a ingresar a la universidad, y de éstos, dos terceras partes pretendían acceder eventualmente al Grupo ocupacional I, especialmente al ejercicio de las profesiones liberales. Entre los que no aspiraban a ingresar a la universidad, 35 por 100 tenía expectativas de iniciar la carrera militar.

El funcionamiento de un mercado cultural estrecho y excluyente, que es además altamente selectivo en favor de los poseedores de capital económico, social y escolar, no significa, sin embargo, que no existan y actúen otros medios institucionales encargados de producir la integración social de las mayorías y de asegurar la reproducción del mundo simbólico de la clase dirigente.

El más fundamental de esos medios político-culturales fue, hasta bien entrado el siglo XIX, la Iglesia. Conviene hablar aquí, más apropiadamente, de un Partido Clerical [18]. Su columna vertebral era la propia Iglesia; su expresión política, el Partido Conservador, heredero del antiguo peluconismo, del que se origina en 1856. Pero el Partido Clerical incluia, además, su propia prensa, un sistema educacional que pronto se extendió a todos los niveles de la enseñanza; asociaciones culturales, de beneficencia, obreras, juveniles, de mujeres; unas formas de procurar su financiamiento y, a través del clero, se extendía a lo largo del país. «Todos los órganos del Partido Clerical se hallaban relacionados en forma estrecha, entre ellos mismos, con el conservantismo y con la Iglesia» [19].

[18] El término ha sido acuñado por G. VIAL, *op. cit.*, especialmente Vol. I, tomo I, págs. 56-60.

[19] G. VIAL, *op. cit.*, pág. 59.

El otro factor decisivo en la conformación y mantención de una hegemonía tradicional fue la familia de clase alta como agencia de socialización política y de reproducción cultural [20].

La escuela meramente sancionaba la transmisión del capital cultural por vía familiar. La familia era, a la vez, un soporte fundamental de la vida política. Según muestra un estudio reciente, una sola familia —la familia Errazuriz— contribuyó con cuatro presidentes y cincuenta y nueve parlamentarios entre 1831 y 1927. En un total de 599 diputados y senadores, se contabilizaron para el mismo período la existencia de 98 conjuntos de hermanos, 61 de padres /hijos, 57 de tíos/sobrinos, 20 de primos, 12 de suegros/yernos y 32 de cuñados. El estudio especifica que la incidencia de las relaciones de parentesco aumenta constantemente entre 1834 y 1888 [21]. Por último, debe considerarse en este sentido la estructura inflexible y patriarcal de la familia. «El marido mantenía rígidamente su autoridad por igual sobre mujer y prole; trabajaba para el sustento de todos; proveía más o menos generosamente a sus necesidades; adquiría personalmente cuanto demandaban la alimentación, vestuario, comodidad u ornato de los suyos; exigía igual acatamiento de mujer y de hijos, y monopolizaba las relaciones de su familia con el mundo exterior [22].

El Campo Cultural y su Funcionamiento

I) El carácter elitario de la sociedad chilena durante la época oligárquica se transmite, con rasgos específicos, a la composición y el funcionamiento del campo cultural. De otro lado, la propia estructura del mercado cultural impone a ese campo límites y condiciones de operación.

La existencia de un mercado político competitivo, tempranamente consolidado, introduce una dinámica de fraccionamientos en el campo cultural, que se ve reforzada: (a) por la hegemonía indisputada de la clase dirigente, que de este modo puede alzar los

[20] En la clásica novela sobre la aristocracia santiaguina del 1900 se contiene la siguiente descripción: «El viejo espíritu de la Colonia, todavía latente en la alta sociedad chilena, arroja a los jóvenes casi enteramente desarmados en las corrientes de la vida. Llevan nombre cuyo prestigio y valor airstocrático se empeña en exagerarles su propia familia, enseñándoles a considerar como denigrantes casi todas las formas de la actividad humana, en el comercio y en el trabajo: cuando más, se les entrega a las universidades para que obtengan, entre fiesta y fiesta, de la tertulia al cotillón, un diploma de doctor en medicina o de abogado, y con esto se le autoriza par lanzarse en busca de mujer, a formarse el hogar». L. ORREGO LUCO, *Casa Grande* (1908), Editorial Andrés Bello, pág. 98, Santiago de Chile, 1983.

[21] Véase B. LOVEMAN: *Chile, the Legacy of hispanic Capitalism,* págs. 176-77, New York-Oxford Univesity Press, 1979.

[22] A. LABARCA: «Evolución Femenina». En Universidad de Chile, *Desarrollo de Chile en la primera Mitad del Siglo xx, pág. 109, Editorial Universitaria, 1951.*

umbrales de tolerancia al conflicto interno; (b) por la estrechez del mercado cultural, que induce a maximizar la diferenciación de los productos; (c) por la relativa indiferenciación entre el campo cultural y el político, que facilita se transmitan las querellas de uno a otro fluidamente. Lastarria captó perfectamente esta situación global en el siguiente pasaje:

> *La sociedad está dividida en círculos, algunos de ellos tan estrechos, que se componen exclusivamente de los miembros de una sola familia. Hay otros más extensos, que han ido conquistando afiliados, por la comunidad de intereses, de instintos o de ideas. Los del círculo A hacen la guerra a los del círculo B; los de éste a los del círculo C, y así hasta concluir; la guerra vuelve de los últimos a los primeros, los del círculo C la hacen a los del círculo B, y éstos a los del círculo A; y, por fin, la guerra está en todas partes, porque cada círculo la hace a todos y todos a cada uno, y aún se enciende entre los miembros de un mismo círculo. Aquí las decepciones, las traiciones, las treguas y lo demás que es propio de las hostilidades...* [23].

En las condiciones descritas más arriba, tiende pues a imperar un modelo hobbesiano de relaciones en el plano político y cultural.

II) La relativa indiferenciación de los campos político y cultural hace posible el surgimiento de los «grandes intelectuales», cuya figura más representativa en el Chile del siglo XIX es Andrés Bello. «La influencia de su magisterio fue inmensa en aquella época, fue casi una dominación», escribió Lastarria. En efecto, ella se ejerció sobre la orientación del Estado; sobre la creación de los grandes cuerpos jurídico-institucionales; sobre la formación de los agentes culturales y políticos; en la codificación de la lengua nacional; en el terreno de la normativa estética; en la conformación del gusto público y la sensibilidad artística, y en la creación de las instituciones culturales. En cada ámbito de su vasta influencia, Bello fue un «educador de la clase dirigente». Pues el gran intelectual pertenece, típicamente, al mundo cultural pre-moderno, y las condiciones de su surgimiento son inseparables de la estructura de posiciones en el campo cultural y de los modos de funcionamiento del mercado simbólico [24].

Incluso, la historia intelectual de la época ha podido (o mejor, diremos, ha debido) escribirse en torno al trabajo de las grandes figuras intelectuales. Así, en su «Cuadro Histórico de la Producción Intelectual de Chile», Huneeus consigna, entre 1810 y 1910, una centena de nombres, provenientes de la «producción científica» (ciencias filosóficas, políticas, económicas, jurídicas, históricas y

[23] J. V. LASTARRIA: «El Manifiesto del Diablo», En H. Godoy, *op. cit.*, pág. 195.

[24] Véase las anotaciones de Gramsci sobre los intelectuales tradicionales y, sobre todo, *El materialismo Histórico y la Filosofía de Benedetto Croce.*

auxiliares de la historia; ciencias matemáticas y físicas, incluyendo la astronomía, la fisiología y ciencias médicas y las ciencias militares); de la «producción intermedia» (prensa y oratoria, incluyendo el diarismo menor y el diarismo en las provincias, la prensa humorística; la elocuencia profana y sagrada); y de la «producción imaginativa» (la poesía, la novela, el teatro; las bellas artes: arquitectura, pintura, música) [25].

III) La dinámica del campo cultural, sea que se le tome en su conjunto o según su subdivisión de un antagonismo principal [26]: el que se desarrolla entre los grupos establecidos y dominantes en el campo (los *incumbentes)* y los grupos *contendientes* que emergen y buscan contestar las ortodoxias. Son estos últimos los que, habitualmente, presentan la demanda por una reforma intelectual y moral.

Esta dinámica conflictiva puede o no desarrollarse con relativa independencia de las condiciones de base de la sociedad (el estado de desarrollo de las fuerzas productivas, por ejemplo), pero se sujetará, estrictamente, a la lógica específica de constitución y funcionamiento del campo cultural, y del respectivo mercado. El «doctrinarismo» de las querellas intra-oligárquicas, y su despegamiento aparente de la realidad económico-social de la época [27], pueden, por ejemplo, explicarse como características resultantes de una lucha que, en la práctica, está referida casi de modo exclusivo a los propios agentes productores del campo cultural, en ausencia de los públicos cuya opinión decreta el sentido común de una época. Así, también, podemos observar que existe una sutil complicidad entre el refinamiento y el analfabetismo, o entre el cosmopolitanismo y el parroquialismo [28].

En Chile, los grupos contendientes, portadores de un proyecto de reforma intelectual, se definieron genéricamente como liberales, y tuvieron en Lastarria una de sus figuras más representativas [29]. Su discurso ante la Sociedad Literaria (1842) puede, por eso, ser leido como una manifiesto de la generación de los contendientes. A su vez, las relaciones de ésta con las fracciones dominadas de la clase dominante son decisivas para el fraccionamiento de las élites

[25] Véase J. HUNEEUS: *Cuadro Histórico de la Producción Intelectual de Chile,* Biblioteca de Escritores de Chile, Santiago de Chile, 1910.

[26] Véase P. BORDIEU: «La production de la croyance...», *op. cit.*

[27] Se trata de uno de los tópicos de la interpretación de la cultura oligárquica latinoamericana,y, especialmente, de su liberalismo mentiroso. Véase, por ejemplo, O. PAZ: *El Laberinto de la Soledad,* Fondo de Cultura Económica, especialmente, cap. IV, México, 1964.

[28] Véase para un tratamiento similar A. CANDIDO: «Literatura y Subdesarrollo», En C. Fernández, *América Latina en su Literatura,* Siglo XXI, México, 1979.

[29] Véase B. SUBERCASEAUX: *Cultura y Sociedad Liberal en el Siglo XIX,* Editorial Aconcagua, Santiago de Chile, 1981.

y para entender los clivajes que las separan. Así, el positivismo, asociado según Leopoldo Zea al «alto espíritu liberal» de los pensadores chilenos [30], no sólo encontraría arraigo «en sectores ideológicamente anti-oligárquicos (y anticlericales), sino que es también —y muy directamente— un pensamiento funcional a los intereses de la incipiente burguesía financiera (...)». Lastarria y sus discípulos no comparten del todo esta dimensión y para contrarrestarla suelen enfatizar el costado espiritualista del liberalismo. Compelidos, sin embargo, a elegir entre los dos polos del bloque hegemónico, entre la oligarquía latifundista y los empresarios mineros, entre la agricultura y la industria, entre el sur y el norte, se identifican sin vacilar con el segundo [31].

IV) La lucha por el predominio en el campo cultural opondrá de maneras complejas a Bello y Lastarria, a los intelectuales conservadores y liberales, a los católicos y laicos, y se expresará en todos los planos: en la filosofía, la interpretación de la historia, en la literatura y las demás artes. Sobre todo, alimentará el largo y enconado debate y la lucha por el control del sistema educacional [32]. Los contendientes serán, a la vez, un factor importante en la recepción nacional del pensamiento europeo; en el aceleramiento del proceso de secularización de la cultura; en el desarrollo de la educación estatal y laica; en la formación y orientación de las futuras generaciones intelectuales y, en general, en la racionalización del conjunto de la vida y la organización de la cultura.

V) La relación entre campo y mercado culturales en una constelación tradicional de élites es profundamente dependiente de la estrechez y composición de los públicos, y contribuye a generar una estructura peculiar de *lo público.*

En relación al primer aspecto: Lastarria, por ejemplo, observa que la escasa producción literaria de la época (1865) se debe a que los hombres de letras no poseen «teatro ni estímulos para buscar *gloria* y *provecho* con las composiciones de pura imaginación». Se orientarían, por tanto, a producir «estudios razonados», cuya base son «los intereses graves que afectan su situación política o personal» [33]. Como vimos, esta tendencia resulta, además, de la baja autonomía del campo cultural, de su interpenetración con el campo político y del hobbesianismo propio de esa vida cultural estrecha y marcada por las guerras entre círculos.

[30] Véase, L. ZEA: *El Pensamiento Latinoamericano,* págs. 224-74, Editorial Ariel, Barcelona, 1976.

[31] B. SUBERCASEAUX: *Op. cit.,* pág. 249.

[32] Véase G. VIAL, *op. cit.,* vol. I, tomo I, págs. 131-229.

[33] J. V. LASTARRIA: *Recuerdos Literarios* (1878), pág. 356. Zig-Zag. Santiago de Chile, 1968.

Si se estudian los datos de la Estadística Bibliográfica de la época se podrá apreciar más exactamente la relación que existe entre la estrechez del mercado y la productividad del campo cultural, así como la evolución de las tendencias secularizadoras en la literatura chilena de mediados del siglo pasado [34] (cuadro 5).

CUADRO 5

Períodos	Total obras publicadas (a)	Obras profanas	Obras religiosas	Obras didácticas (b)
1855-59	361	296	165	44
1865-69	560	474	86	115

(a) Incluye originales, traducciones y reimpresiones.
(b) Sobre el total de obras publicadas.

En cuanto al segundo aspecto, el de la estructura del espacio público, puede hablarse aquí de su modalidad literario-política, que Europa conoció con el surgimiento de la burguesía [35]. Los salones y las tertulias son aquí el ámbito de una conversación privada con efecto público. La pertenencia a la clase dirigente es todavía un requisito de entrada a este mundo de interacciones privilegiadas. Como el salón francés del siglo XVIII, la tertulia no fue «solamente un lugar de reunión social, un escenario de burla erótica, un intercambio de chismes literarios y políticos, un centro de intrigas—, aunque también era todas esas cosas [36]. Fue además una influencia creadora en la vida literaria y político-cultural: allí surgían revistas y diarios, se negociaban prestigios y se construían las orientaciones del mercado cultural [37]. Una específica «sociabilidad de públicos» se origina allí y luego se va ampliando hacia afuera de la vida privada mediante la asistencia al teatro y la ópera [38]. A esta última se reducía casi la música seria. Era el gran espectáculo. «Las grandes familias estaban en los palcos y en la platea, a la que era elegante llegar con discreto retraso, circunstancia que permitía lucir el modelo recibido de París. Al balcón, peldaño solicitado por la naciente clase media, y al «gallinero»,

[34] *Ibíd*, págs. 267-268 y 355-356.

[35] Véase J. HABERMAS: *Historia y Crítica de la Opinión Pública*. Editorial Gustavo Gili. Barcelona, 1981.

[36] L. A. COSER: *Hombres de ideas*, pág. 29. Fondo de Cultura Económica. México, 1968.

[37] Véase L. CASTEDO: *Historia de Chile*, tomo IV, págs. 209-210. Zig-Zag. Santiago de Chile, 1982.

[38] El modo de consumir teatro será para la clase alta, todavía durante un tiempo, constitutivo de «un espacio recreativo semiprivado de encuentro y mutua afirmación». Recién hacia los años 70 del siglo pasado comenzará a operar como un ámbito de sociabilidad heterogénea. Véase G. MUNIZAGA y P. GUTIÉRREZ: «Actividad dramática y espacio social: 1850-1890». En Escuela de Teatro, Universidad Católica de Chile, *Apuntes*, número especial, mayo de 1983, pág. 14.

refugio de estudiantes, se llegaba en cambio con prudente anticipación [39].

Sólo con el crecimiento de la prensa, la interacción social ya no fue el requisito más importante para la participación cultural. Recién entonces fueron constituyéndose los *públicos* en sentido moderno [40]. Pero la prensa tardó en extenderse, debido al estrecho mercado existente. A comienzos de los años 30 del siglo pasado no circulaban más que tres periódicos irregularmente, salvo el del partido dominante que aparecía semanalmente. Los periódicos se multiplicaban fugazmente en años de elecciones. Al finalizar el siglo existían en Santiago dos o tres diarios del partido del gobierno y otros cuatro ligados a los demás partidos. En Valparaíso circulaban otros cuatro o cinco. A comienzos de siglo algunos alcanzaban ya tiradas masivas y se multiplican asimismo los diarios de la prensa obrera. El mercado cultural se va ampliando. Un libro de éxito social, y no sólo literario, como fue *Casa Grande,* se editó tres veces en pocos años y alcanzó a circular en más de 30.000 copias.

El Carácter de la Hegemonía Oligárquica

La formación del Estado como «aparato» e «instrumentos» y su progresiva racionalización formal no constituyen por sí el indicador de que la sociedad se ha sintetizado bajo la forma de Estado [41]. Por el contrario, vimos que la síntesis de la sociedad —su integración comunicativa y la elaboración de su identidad nacional— está sujeta a las restricciones generadas por la constitución y el funcionamiento del campo político y del campo cultural. Lo propio de la hegemonía oligárquica es, desde este punto de vista, la conformación de una constelación tradicional de élites que opera como un principio de división en la sociedad, a la vez que opone al desarrollo orgánico del Estado sus propias limitaciones constitutivas (la estrechez del mercado simbólico y el fraccionamiento hobbesiano de la clase dirigente [42]). En estas condiciones, el

[39] L. CASTEDO: *op. cit.*, tomo IV, pág. 464.

[40] El punto está extensamente tratado en A. V. GOULDNER: *La dialéctica de la ideología y la tecnología.* Alianza Editorial. Madrid, 1978.

[41] Véase N. LECHNER (ed.): *Estado y política en América Latina.* Siglo XXI, México, 1981.

[42] Portales se había percatado tempranamente de la necesidad de apoyar el Estado en la clase dirigente, a la vez que se quejaba de la resistencia que ésta oponía al buen funcionamiento de la administración. En una de sus cartas escribe: «... Nadie quiere vivir sin el apoyo del elefante blanco del Gobierno y cuando los h... y las p... no son satisfechos en sus caprichos, los pipiolos son unos dignos caballeros al lado de estos cojudos. Las familias de rango de la capital, todas jodidas, beatas y malas, obran con un peso enorme para la buena marcha de la administración». F. DE LA CRUZ: «Epistolario de Portales», tomo I, págs. 352-353. Cit. por M. GÓNGORA: *Ensayo*

Estado —que hacia 1830 se había originado como una metáfora institucional para racionalizar la obediencia en un país independiente— evoluciona continuamente como aparato de orden a disposición de la clase dirigente, y adquiere, por agregación, instrumentos de acción para intervenir en la sociedad. El Estado administra y distribuye el ingreso generado por el sector exportador, se vuelve educador, distribuye franquicias. Todo en función de una clase que se ha separado político-culturalmente del resto de la sociedad y que está impedida de captar su fermentación. El propio Estado expresa poco más que esa hegemonía oligárquica, aun cuando se ha constituido ya en un aparato y en un haz de instrumentos que pueden ser un importante premio de la lucha electoral.

La Constelación Moderna de Masas

Su emergencia se hará notar en Chile por la combinación de dos fenómenos, uno perteneciente al campo intelectual y otro al artístico-cultural.

a) *Educación y destino nacional*

Al preguntarse por el destino de la educación, cumplidos cien años de vida independiente del país, la *intelligentsia* se preguntaba en realidad por el éxito o el fracaso de una empresa civilizatoria. Ponía en cuestión la validez del orden cultural construido y se interrogaba por su correspondencia con la economía y la política. Sobre todo se inquietaba por el futuro. La escuela, en efecto, es inseparable del futuro.

La cuestión educacional adquiere así un papel decisivo en el campo intelectual, igual como la conciencia tardía de la «cuestión social» produciría en el campo político el desplazamiento desde una sensibilidad de élites hacia una sensibilidad de masas. (El fenómeno alessandrista de 1920) [43].

En el terreno educacional, las posiciones chocaban en torno a la orientación y los contenidos de la enseñanza: si incrementar la formación generalista y humanista, ligada hasta entonces al propósito civilizatorio de las élites tradicionales, o desarrollar las aptitudes productoras y especiabilizadas del pueblo, dando a la educación un contenido útil. Por detrás de este choque de ideas se

Histórico sobre la Noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX, pág. 16. Ediciones La Ciudad. Santiago de Chile, 1981.

[43] «El 29 de agosto (1919) tuvo lugar otra concentración, el *mitin del hambre,* que reunió más de cien mil personas, sin duda la más populosa realizada hasta entonces en la todavía pequeña ciudad de Santiago». L. CASTEDO: *op. cit.*, pág. 579.

expresaba el malestar con un sistema escolar que venía expandiéndose, pero que resultaba en un efecto inesperado: «así se da el caso de que la escuela pública, que debiera constituir el tronco común de la ciudadanía, el tronco común desde donde se elevaran, central o lateralmente, las demás ramas de la enseñanza, *ni es escuela para todos ni conduce a parte alguna* [44]. Así escribía don Darío Salas en 1917, en medio de la lucha por establecer la ley de enseñanza obligatoria, que llegaría tres años más tarde. Los argumentos de Salas eran impecables: (a) la escolarización primaria no alcanzaba ni a la mitad de los jóvenes en edad escolar y las tasas de analfabetismo, incluso en las ciudades, eran altísimas; (b) la escuela no conducía a parte alguna: «El liceo (secundario), la escuela comercial, la industrial, se han desentendido de ella, no aceptan como válidos sus estudios, no le reconocen personalidad»; (c) cómo entonces, concluía don Darío, podemos pretender una democracia si «dejamos que la desigualdad de la cultura perpetúe las diferencias de clases».

En suma, con el nuevo siglo se ha desplazado el centro del debate educacional. El clivaje religioso ya no es el más importante. Los términos de la discusión son típicamente modernos: igualdad de oportunidades, unidad del sistema educacional, reconocimiento del efecto-certificación, instrumentalismo, especialización.

b) *Modernidad y rebeldía cultural*

El cambio de los parámetros éticos y estéticos y de las formas de asociación y composición de los agentes del campo cultural representa por lo general un indicador de que los grupos contendientes se han impuesto sobre el grupo de los incumbentes (los que detentan las posiciones claves y tienen a su cargo el control de los procesos significativos del campo).

«Durante el siglo pasado, escribe un crítico literario conservador, la alta literatura se daba en la clase alta, en la casta dirigente y brillante del país, en la famosa oligarquía. (...) Allí coincidían, por lo menos, dos meridianos: el social y el intelectual. Si añadimos el político y el económico tendremos el cuadro completo de una sociedad homogénea, firme en sus posiciones y con poder sobre el país. Pero el novecientos nos muestra su ruptura. (...) Veinte años contaba apenas el siglo y ya nuestra revolución francesa se había consumado. Otros veinte años y asoma la revolución rusa». [45].

Hay que dejar de lado la exageración retórica, pero no la percepción de grupo social amenazado que se refleja allí. Un

[44] D. SALAS: *op. cit.*, pág. 37.

[45] H. DÍAZ ARRIETA (Alone): «La alta sociedad y la cultura en Chile». *Atenea*, tomo III, pág. 234. 1943. Cit. por H. GODOY: *La cultura chilena*, pág. 442. Editorial Universitaria. Santiago de Chile, 1982.

mundo, efectivamente, tocaba a su fin. En el campo artístico-cultural, el monopolio de la clase dirigente había sido impugnado con éxito y se vivían «fermentos de rebeldía». Los intelectuales y artistas provienen ahora, en su mayoría, de los sectores medios de la sociedad. La escuela pública ha fracasado, pero su fracaso ha sido parcial. Por todas partes se extiende la lucha contra el viejo predominio cultural: se experimentan nuevas formas de vida entre los escritores (la Colonia Tolstoyana), se forman grupos de confraternización cultural (el taller del zapatero Augusto Pinto), se vuelve aceptable la vida bohemia, las tendencias renovadoras se organizan (los pintores de la generación de 1913, el Grupo de los Diez en la literatura) y se inicia la campaña contra el predominio de la ópera italiana (la Sociedad Bach) [46]. La ortodoxia tradicional es puesta en retirada. Vicente Huidobro ha captado mejor que nadie este sentimiento de rebeldía en su «Balance Patriótico» de 1925:

> *El país, afirma, no tiene más confianza en los Viejos, no queremos nada con ellos. Entre ellos, el que no se ha vendido, está esperando que se lo compren. (...) Entre los viejos y la nueva generación la lucha va a empeñarse sin cuartel. Entre los hombres de ayer, sin más ideales que el vientre y el bolsillo, y la juventud, que se levanta pidiendo a gritos un Chile nuevo y grande, no hay tregua posible. Que los viejos se vayan a sus casas, no quieran que un día los jóvenes los echen al cementerio* [47].

De hecho, era entre los jóvenes universitarios donde más fuertemente se manifestaba esta pugna entre contendientes e incumbentes; entre las nuevas y las viejas generaciones. En 1906 se crea la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH). Desde el comienzo, la Federación expresa a un conglomerado estudiantil que se recluta en parte no despreciable entre los grupos medios y círculos provinciales [48].

Las expectativas de estos alumnos son, como vimos, incorporarse a los grupos directivos de la sociedad, especialmente a la capa de los profesionales liberales. Poseen, por lo mismo, una orientación activa hacia el debate, se identifican con posiciones políticas y son particularmente sensibles a la crisis de autoridad que experimenta el orden tradicional. Hasta 1918, el movimiento estudiantil se mantiene vinculado a los partidos existentes. Luego evoluciona hacia posiciones de contestación radical, con fuerte inspiración del anarquismo y el socialismo. Sus miembros se vuelven activos en la prensa obrera, ofrecen atención médica a las

[46] Véase G. VIAL, *op cit.*, vol. I, tomo I, págs. 231-301.

[47] V HUIDOBRO: «Balance patriótico», *Acción*, núm. 4, 1925. Cit. por M. GÓNGORA, *Ensayo Histórico...*, *op cit.*, págs. 113-20.

[48] Según cifras de un estudio para 1939, practicado sobre una muestra al azar de estudiantes de 1.º y 2.º años de las diferentes escuelas de la Universidad de Chile, un 58,5 por 100 provenía de provincias.

familias de trabajadores y asumen la defensa legal de los dirigentes sindicales cuando son encausados [49]. En la convocatoria a la Convención Estudiantil (de 1920), los estudiantes expresan claramente su sensibilidad político-cultural: «Chile, como el mundo, se lee allí, sufre las consecuencias de un período de transición en el que tienden a renovarse, o por lo menos, a verificarse a la luz de nuevos principios, todos los valores. Se ha llegado al fin de un período de estancamiento: vendrá una época de lucha ardiente en la que es necesario que la juventud tome parte activa». Y agregaban más adelante: «los partidos políticos sin excepción no inspiran hoy confianza a la mayoría de la juventud...» [50].

En suma, el conjunto de las dinámicas político-culturales estaban en transición. Corresponden ya a una fase que, después de la crisis del 29, dará paso a un nuevo modelo de desarrollo y a la consolidación de una nueva distribución de fuerzas en el campo político [51].

Expansión del Mercado Cultural

I) El período que cubre la moderna constelación político-cultural desde los años 30 del presente siglo hasta comienzos de los años 70, se caracteriza sobre todo por una fuerte expansión del mercado cultural. Las masas excluidas por el analfabetismo disminuyen de cerca de la mitad de la población mayor de 15 años en 1920 a 20 por 100 a comienzos de la década del 50, para reducirse a 11 por 100 en 1970. Se concentra ahora, especialmente en las zonas rurales (1970: analfabetismo en zonas rurales, 25,6 por 100; en zonas urbanas, 6,6 por 100).

II) Durante este período se extiende y profundiza el proceso de concentración urbana. Santiago, por ejemplo, pasó de tener 690.000 habitantes en 1930 a 2.812.000 en 1970. La población urbana creció de 2 a 6 millones durante ese período, incrementándose de 48,4 a 71,6 por 100. El total de la población urbana, a su vez, se concentra en las ciudades de mayor tamaño [52].

[49] Véase P. DESHAZO, *op. cit.*, pág. 158.

[50] Véase F. VALENZUELA y J. WEINSTEIN: *La fecha de los años veinte.* Sur, Santiago de Chile, 1980. Asimismo, J. C. PORTANTIERO, *Estudiantes y política en América latina,* 1918-1938, Siglo XXI, págs. 172-90, México, 1978.

[51] Véase T. MOULIAN, *op. cit.*

[52] Véase G. GEISSE, *op. cit.*, pág. 186.

CUADRO 6

	% Población	
	1930	1970
Santiago	35,5	42,9
Valparaíso y Concepción	17,0	12,7
Ciudades intermedias (20 a 150.000 habitantes)	16,7	29,3
Ciudades menores (5 a 20.000 habitantes)	20,0	10,8
Villorrios (2 a 5.000 habitantes)	10,8	4,3

Algo similar ocurre con la población económicamente activa. Durante el período 1930 a 1970, se ubicaba en Santiago un 25 y un 40 por 100 de ella, respectivamente. Las ciudades intermedias, a su vez, se multiplican por disposiciones administrativas y se hacen cargo de funciones de servicios y de intermediación. Reflejan la creciente integración del mercado interno, así como la polarización entre el campo y la ciudad. En general, la redistribución de la población en beneficio de la capital y de las ciudades intermedias proporciona al mercado cultural una base más integrada, con circuitos de comunicación más fluidos, que irán crecientemente, articulándose desde Santiago hacia las provincias.

III) Los cambios en la estructura socio-ocupacional favorecen asimismo la expansión y diversificación del mercado cultural. Surge y se consolida un importante segmento de posiciones típicamente mesocráticas desde el punto de vista de las ocupaciones y el status asociado a ellas [53].

CUADRO 7

Grupo Ocupacional	1920	1960	1970
I	0,7	5,3	8,4
II	2,6	12,7	17,1
III	12,6	27,2	26,2
IV+V	84,1	54,8	48,3

El último año considerado, sólo una fracción levemente superior al 20 por 100 de la población económicamente activa se hallaba empleada en la agricultura. En el hecho, la distribución de la población según sectores o ramas de actividad cambia significativamente durante el período [54].

[53] Véase F. SCHIEFELBEIN: *Antecedentes para una política... op. cit.*, y F. SCHIEFELBEIN, *Diagnóstico del sistema educacional chileno en 1970.* Universidad de Chile, Departamento de Economía, 1976. Para la caracterización de los grupos, véase el cuadro en pág. 10).

[54] Véase para 1930, CEPAL: *Antecedentes sobre el desarrollo de la Economía chilena, 1925-1952.* Editorial del Pacífico, 1954. Para los restantes años, J.

CUADRO 8

Rama de actividad	1930	1952	1960	1970
Agricultura	38,6	30,1	27,7	21,2
Minería	5,9	4,7	3,8	3,0
Industria y Const.	20,1	23,7	23,7	23,1
Transporte y s.u.p.	6,5	5,3	5,7	6,8
Comercio	9,3	10,3	10,1	11,2
Servicios	19,6	22,2	22,8	25,8
No especificados	—	3,7	6,2	8,9

En general, se observa allí el crecimiento de las ocupaciones del terciario. Pero un cuadro más claro resulta de comparar la estructura de la población económicamente activa en el *sector urbano formal* y su evolución en el tiempo [55].

CUADRO 9

	1950 (%)		1960 (%)		1970 (%)	
	PEA total	PEA formal	PEA total	PEA formal	PEA total	PEA formal
Total PEA formal *a/*	45,8	100,0	48,5	100,0	56,1	100,0
Empleados *b/*	8,3	18,2	9,1	18,7	11,8	21,0
Pers. jerárquico *c/*	4,5	9,8	5,0	10,4	5,5	9,9
Asalariados *d/*	26,4	57,5	27,5	56,6	27,6	49,1
Resto	6,6	14,5	6,9	14,3	11,2	20,0

a/ Se obtiene por diferencia entre PEA informal y servicio doméstico con la PEA no agrícola; incluye minería.
b/ Incluye oficinistas y vendedores.
c/ Incluye empleados, profesionales técnicos y gerentes.
d/ Incluye artesanos, operarios, obreros y conductores de transporte.

En fin, desde cualquier lado que se aborde el estudio de los datos disponibles, se arriba a la misma conclusión: hacia 1970, «al menos un tercio de la población se compone o depende directamente de las categorías habitualmente designadas como "capas medias": empresarios en pequeño, profesionales y técnicos, personal asalariado de los servicios privados y público, el comercio y las finanzas» [56].

IV) Los niveles educacionales de la población que, como vimos, constituyen un antecedente importante para el funcionamien-

MARTÍNEZ: *El cambio social y los grupos sociales en Chile en la década del 70* (Manuscrito, 1983).

[55] Véase R. LAGOS y V. TOKMAN: *Monetarismo global, empleo y estratificación social.* PREALC, Santiago de Chile, 1982.

[56] J. MARTÍNEZ y otros: *Notas preliminares para un estudio de las clases medias en la sociedad chilena actual.* SUR, Santiago de Chile, 1982.

to del mercado cultural, se amplían notablemente durante este período [57].

CUADRO 10

Año	Educ. Pres-esc.	% en grupo 0-5	Educ. Básica	% en grupo 6-14	Educ. Media	% en grupo 15-19	Educ. Univ.	% en grupo 20-24
1935	3.596	0,5	564.781	56,7	23.053	4,7	6.283	1,4
1950	9.401	0,9	831.843	66,0	49.343	8,6	14.917	2,7
1950	27.641	2,0	1.284.900	80,2	108.819	14,4	24.703	4,0
1970	58.990	4,1	2.039.185	96,5	302.100	32,8	76.976	9,2

Con la fuerte expansión educacional cambian asimismo los perfiles educativos de la fuerza de trabajo. En 1970, menos del 9 por 100 de ella carece de instrucción; cerca del 60 por 100 posee el nivel básico de enseñanza; alrededor de un 23 por 100, el nivel medio (científico-humanístico o técnico), y 4,5 por 100, nivel universitario (Resto, ignorado). Hay en la población activa 88.000 profesionales, 70.000 profesores, 48.000 funcionarios directivos de gobierno y de las empresas, y 50.000 técnicos. En estos grupos se concentran, a la vez, los más altos niveles educativos.

El desafío principal del sistema educativo ha dejado de ser la extensión de su cobertura a nivel primario, para centrarse ahora en la alta deserción escolar. Hacia 1950, de cien niños que ingresaban al primer curso, sólo 32 completaban el sexto año [58]. La deserción funciona, a la vez, como un modo encubierto de *selección social* en favor de los herederos de capital cultural. En efecto, a comienzos de la década de los 50, las tasas de supervivencia escolar para el sexto año de la enseñanza primaria según el nivel económico de los padres eran las siguientes [59]:

Nivel	(%)
Alto	73,3
Medio	32,1
Bajo	13,9

Al iniciarse la década del 70, la situación no había cambiado demasiado. Sólo un 28 por 100 de los alumnos matriculados en la enseñanza media provienen de familias con un ingreso menor a tres sueldos vitales, proporción que disminuye a 11 por 100 para el nivel universitario [60].

[57] Véase R. ECHEVERRÍA: *Evolución de la matrícula en Chile: 1935-1981.* PIIE, Santiago de Chile, 1982.

[58] F. HAMUY: *Educación elemental, Analfabetismo y Desarrollo Económico, op. cit.*

[59] Véase F. HAMUY, *op. cit.*, pág. 68.

[60] Véase C. EYZAGUIRRE: *Educación y distribución del ingreso* (tesis, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, 1973).

Desde una perspectiva histórica, sin embargo, y considerados los cambios de cobertura de la enseñanza, las transformaciones de la estructura ocupacional y la ampliación de los empleos típicamente mesocráticos, es posible estimar que durante este período de modernización se produce una fuerte movilidad intergeneracional. Según estima un estudio reciente, de los jóvenes ingresados a la escuela a comienzos de los 60, un 41 por 100 de aquellos nacidos en familias de la clase media experimenta movilidad ascendente, 37 por 100 permanece en ocupaciones propias de su clase y el resto desciende a ocupaciones típicas del trabajador urbano. De los hijos que provienen de este último grupo, cerca de un 52 por 100 asciende sociocupacionalmente. En fin, del total de los jóvenes ingresados a la escuela a comienzos de los 60, 51,3 por 100 ha permanecido en el grupo ocupacional del padre; 3,3 por 100 ha descendido y 45,3 por 100 se ha desplazado hacia arriba [61].

La propia educación, mediante su transformación en una empresa masiva de integración social y de movilidad, ha debido contribuir en grados no poco importantes a producir esos cambios. De hecho, los índices de selectividad que, como vimos, eran extraordinariamente altos en 1920, se reducen a lo largo del tiempo de manera significativa. Luego, si en 1920 la representación diferencial de los grupos más altos y más bajos de la estratificación ocupacional era de 30,1 y 545,8 veces en el primer y último años de la educación secundaria respectivamente, en 1970 es de 5,5 y 9,8 veces [62].

En suma, el carácter del desarrollo de la sociedad chilena durante este período irá configurando un mercado cultural que: (a) se amplía enormemente; (b) se diversifica socialmente y se engrosa principalmente por la emergencia de los grupos medios; (c) se vuelve más dinámico por la movilidad de los grupos ; (d) se extiende nacionalmente, proyectándose desde la ciudad capital a través de las demás ciudades grandes y de una red de ciudades intermedias.

El Campo Cultural y su Funcionamiento

I) Si el rasgo principal del campo cultural bajo la constelación tradicional de élites fue su fraccionamiento entre grupos que competían —teniendo en común su origen de clase y las formas adscriptivas de reclutamiento—, el de la nueva constelación es su progresiva organización en torno a funciones profesionalizadas y burocráticamente integradas. Emerge, pues, por primera vez, lo

[61] Véase E. SCHIEFELBEIN y J. P. FARREL, *Eight Years of their Lifes.* IDRC, Ottawa, Canadá, 1982, págs. 161-66.

[62] Véase F. SCHIEFELBEIN, «Antecedentes para una política...», *op. cit.*

que Shils ha denominado un *sistema intelectual moderno* [63]. No debe pensarse, sin embargo, que este proceso ocurre espontáneamente. El Estado, también en este campo, opera como un instrumento de racionalización, de aceleración y «taylorización» [64].

El campo cultural se autonomiza en la misma medida que las funciones de producción, transmisión y control simbólicos se especializan en torno a una división crecientemente compleja del trabajo intelectual. Desaparecen las condiciones que hacían posible la emergencia de grandes intelectuales, y se vuelven predominantes los grandes «aparatos hegemónicos», particularmente la universidad y la prensa. La valoración carismática de los hombres y las obras se reduce en adelante al campo artístico, de donde ahora provienen las «grandes figuras», cuyo éxito se asocia por lo general al reconocimiento internacional y provee un nuevo impulso a la profesionalización esta vez en el campo artístico (Huidobro, Mistral, Neruda) [65]. Desde el punto de vista de una valoración tradicionalista de la vida intelectual, la desaparición de las grandes personalidades y la emergencia del profesionalismo en la producción espiritual se asocian con una «decadencia» cultural [66].

La universidad se convierte en el centro del campo cultural y se desarrolla como un sistema nacional de establecimientos a lo largo del período. La Universidad de Concepción se crea en 1919; en la década del 20 se crean las universidades católicas de Valparaíso y Técnica Federico Santa María de la misma ciudad; en la década del 40 se crea la Universidad Técnica del Estado; y en la década del 50 se crean las Universidades Austral de Valdivia y del Norte de Antofagasta [67]. El desarrollo científico se concentra, asimismo, en las instituciones universitarias. Estas últimas dan un fuerte impulso a las artes, y en los últimos años de la década del 50 inician las actividades nacionales en la televisión.

II) En todas partes, el crecimiento del público lector y, más generalmente, consumidor de cultura, parece encontrarse asociado al aumento en el número y peso específico de la clase media, a la

[63] Véase F. SHILS, *Los Intelectuales en los Países en Desarrollo*. Ediciones Tres Tiempos, Buenos Aires, 1976, especialmente cap. 1.

[64] Véase A. GRAMSCI, *Notas para Maquiavelo...*, *op. cit.*, pág. 117.

[65] La profesionalización puramente referida al mercado interno se había iniciado con D'Halmar, pero todavía se basaba en fuertes elementos ceremoniales y de aceptación por el medio social culto. Véase sobre D'HALMAR, G. VIAL, *op. cit.*, vol. I, tomo I, págs. 257-66.

[66] Refiriéndose a la Universidad de los años 40, A. Roa ha escrito: «... ya entonces mostraba visible decadencia, habiendo desaparecido la casi totalidad de las personalidades que le dieron grandeza en el siglo anterior y en los primeros decenios del actual». A. ROA, *El Mercurio*, 12 de septiembre de 1977.

[67] A partir de ese momento, la Universidad de Chile y Técnica del Estado crean *sedes regionales* en provincias.

extensión de la escuela y su valorización distintiva del consumo cultural y al cambio del papel social de la mujer [68]. Nos hemos referido a los dos primeros aspectos al estudiar la extensión del mercado cultural. En cuanto a la participación de la mujer, los datos son igualmente reveladores. Al iniciarse el siglo, sobre una población de un millón y medio de habitantes no había más que 1.700 niñas que realizaban estudios secundarios; 700 asistían a escuelas normales y cerca de 400 a escuelas técnicas. La cifra de las inscritas en el Conservatorio de la Música, la Escuela de Bellas Artes y la Universidad no subía de una centena [69]. En 1950 la situación había cambiado por completo: hay 340.000 niñas matriculadas en la enseñanza primaria; 40.000 en liceos; 38.000 en establecimientos profesionales y técnicos y 2.000 son estudiantes universitarias [70]. En 1970 hay 160.000 mujeres matriculadas en la enseñanza media, con más de la mitad de la matrícula de ese nivel; de ese total alrededor de 45.000 cursan la enseñanza media técnico-profesional; hay, además, 30.000 mujeres estudiando en la universidad, lo que representa un poco más del 38 por 100 de la matrícula total de ese nivel. Ya en 1940, la mujer participaba con un pequeño porcentaje de la fuerza de trabajo empleada en la prestación de servicios y la producción de bienes. Las mujeres representan el 33 por 100 de la fuerza de trabajo empleada en la industria; un 24 por 100 en el comercio; 12,7 por 100 en los servicios de utilidad pública; 6,4 por 100 en los servicios de Gobierno; 2,5 por 100 en las finanzas; y aportaba el 68 por 100 de los servicios personales [71]. En estas condiciones se crean bajo la constelación moderna las condiciones para la ampliación y diversificación de los públicos, que se traduce, simultáneamente, en el desarrollo de los medios de prensa, la diferenciación de sus productos y el auge de la industria editorial. A comienzos de la década del 30 había en Chile 280 revistas, 375 periódicos y 94 diarios, un gran número de los cuales eran diarios locales, muchas veces de producción artesanal. El número de ejemplares de diarios para cada mil habitantes asciende a 78 para el quinquenio 1950-54 y aumenta a 133 para el quinquenio 1960-64. La radio se convierte en un importante vehículo de la cultura de masas, incorporando al mercado a crecientes segmentos de las clases populares [72]. En la

[68] Véase L. A. COSER, *op. cit.*, págs. 52-63.

[69] Véase A. LABARCA, *op. cit.*, págs. 216-17.

[70] Véase A. LABARCA, «Evolución Femenina». En Universidad de Chile, *Desarrollo de Chile..., op. cit.*, pág. 114.

[71] *Ibíd.*, pág. 127.

[72] La radio introduce un importante cambio en el mercado cultural. Proporciona un medio al que acceden los privados sin necesidad de movilizar grandes dotaciones de capital económico y cuya operación es concedida por el Estado. El lenguaje radial es altamente expresivo, con un amplio registro de posibilidades comunicativas. Su

década del 50 hay 100 receptores por cada 1.000 habitantes, y alcanzan a 162 en la próxima década. La introducción de la televisión es, en cambio, un fenómeno tardío que recién se inicia antes de 1970. En 1965 hay 5 receptores por cada 1.000 habitantes y en 1970 hay 53. Se trata, todavía, de un producto de relativo lujo [73]. La presencia de un público masivo se notará igualmente en el desarrollo del cine, incorporándose Chile a los circuitos internacionales de comercialización. El máximo de asistencia anual se alcanza en 1967; empezando luego a decaer. En cambio, no llega a constituirse un cine nacional [74]. Se desarrolla la industria editorial, que alcanza momentos de auge en la década del 30. Posteriormente, las editoriales evolucionan bajo un concepto comercial más que como centros activos de una política cultural o como núcleos de coordinación en el campo intelectual. Por el contrario, ese papel —que la universidad asume preeminentemente— será desempeñado, asimismo, por algunas revistas y diarios. En cualquier caso, durante la segunda mitad de la década del 60 se llega a publicar en Chile un promedio anual de mil cuatrocientos treinta y cinco títulos cifra que posteriormente no se volverá a alcanzar.

III) Lo más significativo que ocurre en el campo cultural dentro de este período tiene que ver, por tanto, con la expansión del mercado, que permite y obliga a racionalizar las superestructuras y lleva a una diversificación de la producción y al surgimiento de nuevas categorías de intelectuales profesionalizados. El crítico de arte se instituye como un mediador entre el campo de los productores y los públicos consumidores. El periodismo se transforma en una función especializada. La actividad de la prensa se moderniza y, progresivamente, va dando lugar a una organización oligopólica del mercado, apoyándose sobre la creciente incidencia de la publicidad [75]. Se desarrollan actividades culturales, institucionalmente sustentadas (como el teatro universitario), mientras que los esfuerzos no profesionales van quedando a la zaga o se concentran casi exclusivamente en los sectores de la cultura que no entra al mercado, como son las expresiones de arte popular. Se

recepción no ofrece problemas ni requiere de un capital cultural. Los tiempos de la recepción no requieren una dedicación concentrada (como la lectura). Véase P. GUTIÉRREZ y G. MUNIZAGA, *Radio y Cultura Popular de Masas*. CENECA, Santiago de Chile, 1983.

[73] Véase J. MARTÍNEZ, «El cambio social...», *op. cit*, pág. 34 y V. Fuenzalida, *Estudios sobre la Televisión Chilena*. CPU, Santiago de Chile, 1981, cap. I.

[74] Véase A. VEGA, *Re-visión del cine chileno*. CENECA. Editorial Aconcagua, Santiago de Chile, 1979.

[75] Véase D. PORTALES, *Poder Económico y Libertad de Expresión*. ILET. Editorial Nueva Imagen, México, 1981.

incrementa notablemente la influencia foránea, no ya como cosmopolitismo de las élites, sino como orientación inducida por la cultura de masas y por la industria cultural.

Por todas partes hay una verdadera eclosión de lo moderno que en el terreno de la imaginación social se confunde con las pautas simbólicas importadas del extranjero. La primera ola de fervor modernista ha sido literariamente recordada por uno de los surrealistas chilenos:

> *Este término moderno se convertiría en el pan cotidiano, en la explicación de todo. Era moderno el traje corto de las mujeres, la melena a lo garzón, los cigarrillos turcos, las boquillas de treinta centímetros, la práctica de los deportes, las quirománticas, el cemento, el salto alto, los empresarios, los ejecutivos, la teoría de la relatividad, los cow-boys, los rascacielos, el psicoanálisis, la montaña mágica, las reinas norteamericanas de las salchichas, los príncipes arruinados, los grandes ventanales a lo Mondrian, los fetiches africanos, los rayos X, el ballet ruso, los gángsteres de Chicago, los automóviles de carrera, los divorcios, el urbanismo de Le Corbusier, el charleston, el tiempo perdido de Proust, el gramófono, la radio, Rodolfo Valentino, el teléfono, el tango, el Ulises de Joyce, las actrices de cine, las quiebras de los banqueros* [76].

IV) La extensión del mercado creó, en el campo cultural, condiciones más favorables para que pudiesen imponerse los grupos contendientes que, en general, representaban la emergencia y movilización de las clases medias en la sociedad. En cambio, los viejos grupos tradicionales no pudieron resistir esta transformación y perdieron rápidamente sus posiciones y su influencia. (Tal vez donde más largamente perduró esa influencia fue en la Universidad Católica de Chile, hasta producirse la reforma del año 1967) [77]. Como bien ha notado Góngora «la generación intelectual que se formó hacia 1931-1945, se sintió en total ruptura con la generación anterior y, por lo tanto, con la herencia decimonónica, bebiendo con ansiedad del tiempo contemporáneamente vivido en Europa, particularmente en Francia, España y Alemania. Es un caso interesante de brecha en la continuidad histórica, digna de ser estudiada como tal, no solamente en el pensamiento político, religioso e histórico, sino también en poesía y arte» [78]. Pero no se trata sólo de eso: ocurre además que la lucha entre grupos incumbentes y contendientes adquiere un nuevo contenido que ya no exacerba exclusivamente los aspectos doctrinario-ideológicos,

[76] B. ARENAS, «Actas Surrealistas» (1974), cit. por H. Godoy, La Cultura Chilena, *op. cit.*, págs. 492-93.

[77] Véase J. J. BRUNNER: *Universidad Católica y Cultura Nacional en los años 60*, FLACSO, Santiago de Chile, 1981.

[78] M. GONGORA: «Reflexiones sobre Tradición y Tradicionalismo en la Historia de Chile», *Revista Universitaria*, núm. 2, págs. 33-34, junio, 1979.

sino que se amplía hacia el control de posiciones, la creación de ocupaciones, la profesionalización de actividades y la obtención de influencias institucionales y en la administración de los aparatos culturales.

La consolidación de una clase media profesional, educada e internacionalizada en sus sensibilidades culturales, se manifestará incluso en la autopercepción de los agentes del campo cultural. Así, por ejemplo, la generación literaria del 50 proclamará la necesidad de una «superación definitiva del criollismo» y de una «apertura hacia los grandes problemas contemporáneos.» Pretende dejar atrás los «métodos narrativos tradicionales» y buscará introducir «audacias formales y técnicas», y una «mayor riqueza y realismo en el buceo psicológico». Se siente a sí misma como una generación incorformista, que experimenta «apatía por los problemas que no fueran individuales». En la política se declara radicalmente escéptica: «no creíamos en partidos ni en ideologías». En el fondo, «la nueva generación anhelaba manifestarse, obtener el reconocimiento, lograr eco, establecer diálogo» [79]. Esta generación de escritores fue la primera en identificarse a sí misma con la educación, la modernidad de la cultura y por su pertenencia a la clase media culta: «a) gran parte de ellos siguen carreras universitarias; b) todos, o casi todos, manejan corrientemente varios idiomas; c) la totalidad de esta generación pertenece a la clase media, alta y baja» [80].

V) La ampliación y diferenciación social del mercado cultural trae consigo una diversidad de demandas y permite el surgimiento de una más nítida estratificación del propio campo cultural. Se establece en la cúspide un sector de *alta cultura,* en torno a las universidades, la producción para los productores y para los sectores tradicionales de la clase alta y de la nueva clase media, cuyo refinamiento evoluciona en la dirección de esos últimos sectores (luego, el peso de éstos perdura más largamente en la conformación de la demanda cultural, que en el propio campo cultural). En un segmento intermedio se desarrolla la incipiente *industria cultural* que, con su crecimiento, va conformando una

[79] G. GIACONI: «Una Experiencia Literaria» (1958). En J. Promis, *Testimonios y Documentos de la Literatura Chilena,* Nascimento, pág. 365, Santiago de Chile, 1977.

[80] F. LAFOURCADE: «La Nueva Generación» (1954). En J. Promis, *op. cit.,* pág. 355. En cambio, veinte años antes, otro escritor chileno, Manuel Rojas, escribía: es «el origen mesocrático de la mayoría de los escritores chilenos» el que tiene «la culpa de que los grandes problemas de la vida estén ausentes de la literatura del país». «Una clase deprimida y siempre temerosa de caer en lo arbitrario no puede crear un arte grande». El problema era uno de falta de cultura moderna del escritor chileno: «no discutimos las ideas sino cuando hieren nuestra personalidad social o nuestros intereses económicos». M. ROJAS: «Acerca de la Literatura Chilena» (1930), en J. Promis, *op. cit.,* págs. 297-99.

cultura de masas. Por último, abajo, persisten núcleos más o menos tradicionales de cultura propia de los grupos populares.

El núcleo más dinámico del campo cultural es, todavía, la alta cultura, conformada en torno al sistema universitario y con ramificaciones en la vida intelectual y artística del país. Del mismo modo, la prensa juega aquí un papel importante. Es por tanto en este sector donde la lucha entre incumbentes y contendientes asume sus formas más agudas. Se busca, en el fondo, determinar las orientaciones del moderno sistema cultural que se ha formado a lo largo de las últimas décadas. El proceso de la reforma universitaria, a fines de la década del 60 y comienzos de los años 70, es, por eso mismo, decisivo en Chile: implicó no solamente transformar el sistema universitario para convertirlo en un aparato de incorporación masiva a la movilidad social en beneficio de los nuevos grupos medios [81], sino que significó, además, institucionalizar la expresión ideológica de la sociedad política, otorgándole a todos los grupos intelectuales una base orgánica de operación en el campo cultural [82].

VI) La mayor independencia del campo cultural, su progresiva modernización y la correlativa extensión y diversificación del mercado simbólico, cambian sustancialmente las formas tradicionales de relación entre la cultura y la política. Se vuelve necesario ahora movilizar ideológicamente a las masas e integrarlas a un campo conflictivo de identidades políticas. Los partidos cumplen esa función, pero deben para ellos modernizarse frente a un electorado en expansión. En 1931 los electores inscritos son un 35,6 por 100 de los electores potenciales, y solamente varones. En 1970 han llegado a ser un 73,1 por 100. Los electores inscritos sobre la población total se incrementan en ese mismo períododesde un 3,8 por 100 a un 36,2 por 100 [83].

Lo anterior significa que los partidos deben representarse por igual en el segmento de la alta cultura y en el de la cultura intermedia o de masas. En la medida que no logran cualquiera de ambos objetivos, se debilitan y pierden su peso dentro de la sociedad. (Así, por ejemplo, el Partido Radical que no logra modernizarse en ninguno de ambos aspectos, debiendo ceder el predominio del centro a la Democracia Cristiana. Algo similar ocurre con los tradicionales partidos de la derecha, que logran moderni-

[81] Entre 1967 y 1973, la matrícula universitaria se incrementa de cerca de 56.000 a 145.000 alumnos.

[82] Véase J. J. BRUNNER y A. FLISFISCH: *Los Intelectuales y las Instituciones de la Cultura*, FLACSO, Santiago de Chile, 1983.

[83] Véase A. BORON: «Movilización Política y Crisis Política en Chile, 1920-1970», en FLACSO-UNESCO, *Teoría, Metodología y Política del Desarrollo en América Latina*, FLACSO, Santiago de Chile, 1972.

zarse sólo tardíamente, después de su encierro electoral de 1964. Por fin, los partidos de izquierda, socialista y comunista, deben generar su propio acceso al núcleo de la alta cultura, lo que Gramsci llamaría generar sus propios intelectuales orgánicos, proceso que ha logrado plenamente en la década del 60).

En suma, es a través de los *partidos* que se logrará establecer el conjunto de mediaciones políticas más importantes entre el Estado, las clases y grupos sociales y los intereses corporativos organizados en la sociedad civil.

En cambio, las mediaciones culturales serán asumidas progresivamente por el sistema de educación, cumpliendo la Iglesia un papel subordinado desde la separación del Estado en 1925.

Esta diferenciación de las mediaciones, en una sociedad en desarrollo, permitirá que las clases y grupos sociales se expresen también diferenciadamente en el campo político y en el cultural, mientras se integran masivamente al mercado simbólico. En el hecho, la profesionalización que observamos en el campo cultural se extiende también al campo político. Aquí adopta la forma de una separación creciente entre aquellos que viven de la política (en el Estado, los partidos y las organizaciones) y los gobernados. El ingreso al campo político se vuelve, por ende, más costoso. Los agentes políticos activos se separan de los agentes políticos pasivos; la política deviene un monopolio de los profesionales, que reunen simultáneamente un cierto capital cultural y disponen de su tiempo para invertirlo en esta actividad, organizándose bajo la forma de partidos que patrocinan el acceso a los cargos públicos y movilizan electoralmente a las masas [84].

Pero los partidos se desarrollan también como un agente intelectual colectivo que, en esa condición, busca ejercer influencia y detentar posiciones en el campo cultural. En Chile lo logra particularmente la democracia cristiana, a partir de la década del 50, y más adelante apoyándose en organismos para-eclesiásticos; y lo logran, asimismo, los partidos de raiz marxista, que en los 60 amplían su influencia a las universidades y los medios intelectuales, artísticos y de prensa masiva. Este hecho dará a estos partidos una importante cuota de influencia en la orientación político intelectual del campo cultural.

Sin embargo, el mercado cultural extendido no funciona ya exclusiva y ni siquiera principalmente en torno al núcleo de la alta cultura. Durante este tiempo se ha desarrollado bajo la forma de un *mercado de mensajes de base industrial*. Esto último explica que

[84] Véase M. WEBER: *Economy and Society*, (Edited by G. Roth and C. Wittich), University of California Press, Vol. 2, págs. 1.442-69. Para la evolución moderna de los partidos y del sistema político chileno, véase T. MOULIAN, *op. cit.*, especialmente cap. IV.

los partidos pierden parte de su influencia en la medida que ya no pueden controlar un sector importante de mediaciones culturales que operan, precisamente, a través de la industria. Por ello, deben descansar, directamente o no, en la acción concordante de otras agencias: la familia y el medio social, en el caso de los partidos burgueses; la Iglesia en el caso del Partido Demócrata Cristiano, y el sindicato en el caso de los partidos de izquierda.

El Carácter de la Hegemonía

Durante el desarrollo de la constelación moderna de masas, el Estado ha llegado a ser, si no una síntesis de la sociedad, al menos el instrumento sintético de las clases y grupos predominantes en el campo político y el cultural. De allí que, desde nuestra perspectiva de análisis, le convenga igualmente la denominación de *Estado de Compromiso* que ha solido atribuirsele en la literatura especializada. Los rasgos intrumentales del Estado se profundizan, adaptándose a las nuevas funciones de reforma que debe asumir y generando las oportunidades de participación que debe crear para los partidos cuya existencia, como vimos, está ligada estrechamente al patronazgo de cargos, además de otros objetivos. ¿Puede, en cambio, hablarse de una hegemonía mesocrática? Pareciera que no es posible. Pues el Estado de Compromiso es, justamente, un arreglo político que sustituye el vacío de una hegemonía en la sociedad y en el Estado. El Estado intervencionista y protector (por eso, industrializante y «democratizador») de este período es típicamente un «aparato» que no busca universalizar los intereses e ideales de un grupo dirigente, sino que es usado por varios de ellos, cambiantemente según las relaciones de fuerza electoral y el peso material y simbólico de ellos en la sociedad. Parafraseando a Gramsci, puede decirse que el Estado intervencionista es de origen económico y está vinculado por un lado a las corrientes proteccionistas o del industrialismo sustitutivo y, por el otro, a la tentativa de hacer asumir a un determinado personal estatal, de origen mesocrático y profesional, la «protección» de las clases trabajadoras contra los excesos del capitalismo [85]. El Estado, a la vez, no supera esta fase económico-corporativa por el hecho de intervenir, además, en la distribución de beneficios sociales (educación, salud, vivienda, seguridad social), sino que más bien lo profundiza. Se vuelve «benefactor» en el camino de compensar con rendimientos administrativos (en bienes y servicios, materiales y simbólicos) la creciente necesidad de legitimación que genera su cada vez más vasta

[85] Véase A. GRAMSCI: «El Estado». En *Notas sobre Maquiavelo.., op. cit.*, págs. 158-67.

intervención. Como ha mostrado Habermas [86], en estas condiciones el Estado está expuesto a una doble amenaza: si fracasa en la primera de las dos tareas señaladas (producción, por vía administrativa, de rendimientos crecientes) hay el riesgo de un déficit de racionalidad administrativa (que perturba el propio crecimiento del sistema); si fracasa, en cambio, en la segunda tarea, hay una crisis de legitimación (que en el caso chileno podría pensarse se manifiesta a partir del año 1958 por el sucesivo corrimiento de las lealtades políticas hacia la izquierda, en una búsqueda de programas cada vez más amplios de reforma e intervención estatal, hasta culminar el año 1970 con el triunfo de la Unidad Popular). El déficit de racionalidad administrativa será enfrentado mediante el ensayo de «planificaciones globales» cada vez más abarcantes [87], las que procuran ampliar la capacidad de intervención del Estado, pero (en el límite) ponen en peligro al propio desarrollo capitalista (1970-73). El déficit de legitimación alimentará, por su parte, la producción de motivaciones en favor del cambio de sistema (patentes desde la «revolución en libertad») y conducirá, en el límite, a la amenaza socialista y la subsecuente intervención de las Fuerzas Armadas para reestablecer el funcionamiento del capitalismo bajo la conducción burguesa.

La Constelación Moderna de Elites

La profunda reorientación impuesta por el régimen militar al desarrollo nacional a partir de 1973 significó, asimismo, alteraciones básicas en el funcionamiento de los campos político y cultural.

Transformaciones del Mercado Cultural

I) La exclusión de los iletrados se había terminado, en la práctica, antes de la formación de esta nueva constelación político-cultural. En las zonas urbanas se concentra ahora en los mayores de 30 años y los menores de nueve. En algunas zonas rurales es, en cambio, todavía significativamente más alta que la media nacional que para 1981 alcanza a 5,7 por 100 en la población mayor de doce años. Por otro lado, la extensión de la televisión crea un poderoso circuito adicional de consumo cultural que ya no depende de la lectura.

II) El proceso de urbanización continúa agrupando a la

[86] Véase J. HABERMAS: *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1975.

[87] Apropiada expresión de M. GÓNGORA: *Ensayo histórico..., op. cit.*, págs. 126 y ss.

población en las ciudades. Según las cifras del censo nacional de 1982, la población rural se ha reducido a 17,9 por 100. En cuanto a las tendencias regionales de concentración urbana no se observan, por otra parte, modificaciones sustantivas. Por el contrario, se refuerzan las tendencias de concentración. La liberación de los factores productivos, la apertura externa y el comportamiento del gasto fiscal (salvo por las excepciones «geopolíticas» en las regiones extremas del territorio nacional) contribuyen a movilizar esas tendencias. El propio crecimiento de las actividades terciarias, que veremos luego, y su impacto sobre la industria de la construcción parecen haber contribuido asimismo a fortalecer las tendencias de concentración espacial. Santiago se ha vuelto, más que nunca, el corazón del país [88].

III) Los cambios que impone al modo de desarrollo la adopción de un modelo neoliberal [89], y en particular la transformación en el rol del Estado, han significado modificaciones de consideración en la estructura socioocupacional. Ello se nota, particularmente, por el crecimiento de las ocupaciones en el sector terciario [90] (cuadro 11).

CUADRO 11

Terciario	1970	1980
Comercio	14,5	18,2
Finanzas	0,8	3,1
Servicios	27,1	32,2
	42,4	53,5

Algo similar ocurre con la distribución de la población ocupada en el sector formal urbano [91] (cuadro 12).

CUADRO 12

PEA formal	1970	1980
Empleados	24,5	33,6
Personal jerárquico	10,2	13,3
Asalariados	56,4	48,1
Resto	8,9	5,0

[88] Comunicación personal de S. Galilea. Véase, además, S. BOISIER: «Política Económica, Organización Social y Desarrollo Regional». *Cuadernos del ILPES*, núm. 29, 1982.

[89] Véase, por ejemplo, A. FOXLEY: «Experimentos neo-liberales en América Latina». Colección *Estudios CIEPLAN*, número 7 (especial), marzo, 1982.

[90] Véase R. LAGOS y V. TOKMAN: *op. cit.*, pág. 24.

[91] Véase R. LAGOS y V. TOKMAN: *op. cit.*, pág. 20. Para las categorías empleadas ver cuadro en pág. 32. Pero nótese que aquí se incluye la fuerza de trabajo

Particularmente importantes son los cambios en la evolución del empleo público. Este había venido creciendo a una tasa anual del 3,5 por 100 entre 1950-1970, y lo hizo a una tasa del 10,2 por 100 en el trienio 1970-73, llegando este último año a constituir alrededor del 13 por 100 de la fuerza de trabajo. En adelante no sólo experimenta una paralización del crecimiento histórico sino que durante los años 1973-79 se pierden más de 100.000 puestos en el sector.

En breve, el Estado deja de ser un mercado creciente de empleos y su nuevo rol en la sociedad lo lleva a perder su vinculación orgánica con las clases medias, cuyo ascenso social e influencia había garantizado en las décadas anteriores [92]. Sin embargo, ellas no reducen su importancia en la estructura socio-ocupacional; más bien, la desplazan: i) hacia el sector privado, donde se engrosan las filas de los comerciantes pequeños, de los servicios financieros y otros ligados a la operación del mercado; ii) hacia las posiciones de jerarquía profesional en las empresas; iii) hacia ocupaciones independientes (no asalariadas). Según concluye un reciente estudio:

> *al interior de los sectores medios tiene lugar un proceso de recomposición de extraordinaria importancia. Sus grupos más tradicionales han entrado en una etapa de declinación, tanto en su número como en su importancia económica y en su peso político en la sociedad: es el caso (...) de las categorías asalariadas, dependientes del Estado, localizadas en servicios sociales, de fomento o administración, y un alto porcentaje de industriales en pequeño y de profesionales con formación liberal y universalista. Paralelamente tiende a incrementarse la magnitud y el peso económico de una «nueva» clase media compuesta por categorías ubicadas en actividades modernas de servicio y comercio y en el sector financiero, localizadas mayoritariamente en el sector privado, que tienden a poseer calificaciones profesionales parciales y altamente especializadas, y que realizan su trabajo en forma independiente* [93].

IV) La evolución educacional durante la última década a partir de 1973 ha significado, en general, una tendencia hacia la mayor diferenciación de los canales educativos, mediante el fortalecimiento de un mercado de bienes educativos privados y la consiguiente segmentación de las demandas y de los certificados.

En cuanto a la evolución de la matrícula, los rasgos más salientes son:

— *en términos absolutos, un estancamiento de la matrícula en el sistema formal;*

efectivamente ocupada, mientras que en el cuadro antes mencionado se consideraba la PEA. Por eso en ambos cuadros hay diferencias en la columna del año 1970.

[92] Me guío aquí por varios trabajos de J. MARTÍNEZ y E. TIRONI revisados en J. MARTÍNEZ: *La investigación reciente sobre las clases sociales en Chile.* CED. Santiago de Chile, 1983.

[93] J. MARTÍNEZ y otros: «Notas preliminares...», *op. cit.*, pág. 18.

— *la matrícula básica disminuye entre 1973-1981 en 5,5 por 100 en relación a la población entre 6 y 14 años de edad;*
— *en cambio crece la matrícula preescolar (hasta alcanzar una tasa de escolarización del 11,5 por 100 en 1981) y, moderadamente, la matrícula media (elevándose la tasa de escolarización del 32,8 al 42,9 por 100 entre 1970-73, y al 45,4 por 100 en 1981);*
— *se contrae fuertemente la matrícula universitaria, cayendo en 18,3 por 100 en términos absolutos entre 1973-1981 (37,5 por 100 en el grupo de edad respectivo). Sin embargo, parte de esa matrícula se desplaza hacia un nuevo sector no-universitario de enseñanza superior, integrado por institutos profesionales y academias de ciencias pedagógicas.*

Los alumnos matriculados en organismos que imparten educación extraescolar —régimen educativo entregado casi por entero a la regulación del mercado— han aumentado casi al doble entre 1975 y 1983, pasando de 261 a 422 mil alumnos. (Cabe excluir a los que cursan en programas de alfabetización; alrededor de 130.000 el último año indicado). Se estima que en programas post-secundarios, cuya matrícula era de 15.000 alumnos en 1970, había en 1980 cerca de 100.000 alumnos.

Paralelamente se observan durante este período tendencias hacia la «privatización» de la enseñanza, que corren en paralelo con aquellas otras de creación de un diversificado mercado educativo [94]. La matrícula privada —que había venido disminuyendo su participación constantemente en el sistema de educación formal entre 1956-1976 se incrementa a partir de ese último año para pasar entre 1976-1981 del 17,9 al 22,4 por 100. Las subvenciones a la enseñanza privada aumentan notablemente, especialmente a partir de 1979 [95]. El Estado renuncia a expandir la enseñanza media y entrega esta responsabilidad al sector privado. En el nivel post-secundario, como se vio, se crea todo un sistema privado de enseñanza, mientras que a nivel universitario la Universidad de Chile se deteriora ostensiblemente frente a la principal de las universidades privadas, la Católica de Chile.

El perfil educativo de la población nacional en 1981 es típicamente el de una sociedad letrada y estratificada según la forma de una pirámide de base ancha [96] (cuadro 13).

[94] Véase para un completo análisis: A. JARA y H. CONTARDO: *La Reforma Educacional neo-liberal: cambios en la oferta de servicios educativos.* PIIE. Santiago de Chile, 1983.

[95] El gasto público en educación, que en 1979 se repartía en proporción de 91 a 9 por 100 entre la educación fiscal y la privada (sin considerar el gasto en educación superior ni los gastos de capital) se distribuye en 1981 en la proporción 47 y 53 por 100. (Instituto Nacional de Estadísticas, *Compendio Estadístico 1983,* cuadro 161-13).

[96] Véase G. BRIONES: *La distribución de la educación en el modelo de economía neo-liberal: 1974-1982.* PIIE. Santiago de Chile, 1983.

CUADRO 13

Nivel educacional	1981 (%)
Analfabetos	5,7
Educación Básica (1 a 8 años)	51,7
Educación Media (9 a 12 años)	34,6
E. universitaria (13 a 18 y más)	5,9
Otros e ignorado	2,0
Población total	8.430.600

En cualquier caso, la escolarización promedio de la población, que en 1981 es de 7,5 años, ha descendido desde 1976, año en que fue de 8,1 años. Este hecho se ha atribuido al incremento de las tasas de deserción escolar que se ha producido después de 1973, tanto en la educación básica como media, «vinculadas al deterioro de la situación económica de los sectores populares en todo el país» [97]. La distribución de los años de escolaridad promedio entre los diversos grupos ocupacionales es semejantemente disímil: (1981) [98] (cuadro 14).

CUADRO 14

Grupo Ocupacional	Promedio escolaridad (años)
Profesionales, técnicos, gerentes, directivos	13,6
Oficinistas y afines, vendedores	9,5
Obreros	6,7
Campesinos	4,6

El grado de selectividad social de la enseñanza continúa siendo alto. Para el año 1977, mientras que los hijos de padres con el status ocupacional más alto completan en un 100 por 100 la enseñanza básica y alrededor de la mitad ingresa a la universidad, sólo un 18 por 100 de aquellos provenientes de las familias con el más bajo status logran terminar la escuela primaria, y apenas un 3 por 100 de los hijos de obreros empleados en el sector de explotación de recursos primarios accede a la universidad [99]. Por otra parte, entre los estudiantes universitarios (1981), un 70,3 por 100 provenían de familias con enseñanza media o universitaria, siendo que esos grupos representan un 40 por 100 dentro de la población. Asimismo, se ha observado una tendencia progresiva

[97] *Ibíd.*, pág. 9.
[98] *Ibíd.*, pág. 57.
[99] Véase F. SSHIEFELBEIN y J. P. FARREL, *op. cit.*, pág. 111.

hacia la «elitización» de la matrícula de los estudiantes universitarios, medida según la ocupación y nivel educacional del padre [100].

Es interesante constatar, por último, especialmente en relación con los cambios experimentados por los grupos medios, que la incidencia de la educación como discriminador de los ingresos se ha vuelto ambigua. Por un lado, disminuyen las diferencias entre los perceptores con educación básica y media, pero, por otro, aumentan entre éstos y los perceptores con educación universitaria [101].

El Campo Cultural y su Funcionamiento

I) Las relaciones entre la política y la cultura cambian drásticamente con la imposición del régimen militar, que: a) transforma la función del Estado, otorgándole una extensa función represiva y de supervigilancia del campo cultural; b) elimina el mercado político competitivo y el sistema tradicional de mediaciones políticas; c) subordina el espacio público de la sociedad a las nuevas necesidades de control y disciplinamiento de la población, y d) debe encontrar formas sustitutivas de generar conformismo en la sociedad para producir su propia legitimación y, sobre todo, motivaciones de obediencia conforme a las exigencias de desempeño del sistema [102].

El efecto principal de esos cambios es la pérdida de la autonomía del campo cultural. Los aparatos culturales más importantes son directamente intervenidos (caso de las universidades); otros, ligados más orgánicamente al campo político y sus agentes, como es el caso de la prensa, son reducidos al segmento «oficial», generándose una barrera de entrada al mercado para aquellos que se proclaman opositores al régimen. Al interior del campo cultural se elimina la competencia; el conflicto entre grupos incumbentes y contendientes es regulado por la previa exclusión de los sectores disidentes.

II) En estas condiciones se produce una segmentación del campo cultural que es introducida administrativo-políticamente, pero que adquiere dentro del mismo una valencia ideológica. Se

[100] Véase G. BRIONES: *Las universidades chilenas en el modelo de Economía neo-liberal: 1973-1981.* PIIE, Santiago de Chile, 1981.

[101] Véase M. CLAUDE: *Evolución de la distribución del ingreso del trabajo en el Gran Santiago.* Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1982 y G. BRIONES, *Mercado de Trabajo, Ocupación y Educación Universitaria. Chile 1976-1981.* PIIE, Santiago de Chile, 1982.

[102] He abordado estos aspectos en J. J. BRUNNER: *La cultura autoritaria en Chile.* FLACSO y Universidad de Minnesota, Santiago de Chile, 1981.

constituye al lado, por así decir, del campo cultural oficial, uno subalterno y relativamente marginal, sólo débilmente conectado con el mercado. Aquel monopoliza para sí los aparatos culturales significativos, los medios de comunicación masiva y el acceso al mercado cultural, en tanto que el subcampo «disidente» alimenta circuitos cerrados de comunicación, produciendo para un mercado de productores y para un público restringido de seguidores. Se trata en este último caso, antes que nada, de circuitos de identificación disidente. En el mejor de los casos, como muestra un estudio sobre los teatros profesionales independientes, se puede hablar de un «público orgánico» [103]. Bajo este concepto se entiende un segmento atípico del público, caracterizado por sus altos niveles educacionales y de ingreso, sus pautas relativamente homogéneas de consumo cultural, su identificación con medios culturales «disidentes», su particular sensibilidad hacia la renovación de los lenguajes expresivos, etc. Este tipo de público orgánico, característico del subcampo cultural disidente, contribuye poderosamente al dinamismo peculiar de este campo, reforzando por ejemplo, en el terreno del arte, las expresiones de vanguardia. En efecto, debido a la ausencia de un mercado más heterogéneo y amplio, y a la composición sofisticada de los públicos orgánicos, hay una obsolescencia más rápida de los productos simbólicos, una mayor rotación de modas y escuelas, una mayor necesidad de diferenciación entre los productores, una alta incidencia de los factores carismáticos asociados a las obras, y una correlativa imposibilidad de definir grupos incumbentes con relativa estabilidad.

III) En el campo cultural «oficial», en cambio, la ausencia de contiendas abiertas produce el efecto contrario: una tendencia conservadora, que se acompaña por formas de movilidad «patrocinadas» al interior del campo [104]. La propia noción de *crítica,* inherente a la pugna intelectual entre agentes y grupos intelectuales, pierde aquí su sentido. En las universidades, por ejemplo, es sustituida por las estrategias de acomodación ritualista. En el campo literario, en cambio, la función social de la crítica adopta la forma del «patrocinio» o bien se reduce a orientar el consumo de autores y obras [105].

[103] Véase M. L. HURTADO, y M. F. MORENO: *El Público del Teatro Independiente.* CENECA, Santiago de Chile, 1982.

[104] Adapto la noción de movilidad patrocinada por R. H. TURNER: «Modes of Social Ascent through Education: Sponsored and Contest Mobility». en A. H. Halsey, J. Floud and C. A. Anderson (Eds.) *Education, Economy and S Society.* The Free Press of Glencoe, 1961.

[105] Véase B. SUBERCASEAUX: *Transformaciones de la Crítica Literaria en Chile: 1960-1982.* CENECA, Santiago de Chile, 1982. Para el caso de las universidades, véase J. J. BRUNNER y A. FLISFISCH, *op. cit.,* cap. final.

Los mecanismos de cooptación burocrática y de adscripción ideológica funcionan fuertemente, igual en la universidad, en la prensa o la televisión, que en el campo del arte y en el de las ciencias. Aquí el único factor dinámico termina siendo, por eso, la conexión del campo cultural con el mercado masivo y segmentado; lo que favorece el inmovilismo de las expresiones de alta cultura que no logran ser incorporadas a ese circuito.

IV) Lo anterior explica, en parte, que la cultura de masas —organizada en torno al mercado de mensajes— experimente los cambios más significativos y se transforme en el área estratégicamente más importante del mercado cultural. La televisión ocupa ahora el lugar central. Si en 1970 existían 53 receptores por cada mil habitantes, en 1980 hay 205; prácticamente cada hogar posee un televisor. El mercado cultural ha sido reintegrado nacionalmente bajo la égida de la televisión. Simultáneamente, la televisión —concebida en sus inicios como un servicio público bajo tuición del Estado y las universidades— se orienta por completo hacia el circuito comercial, bajo la creciente presión del financiamiento publicitario. La inversión publicitaria aumenta en Chile, entre 1975 y 1981, de 7,1 a 221,7 millones de dólares; en tanto que la proporción, dentro del total del gasto, en publicidad televisiva aumenta durante ese período del 26,6 al 43,2 por 100. Como consecuencia de ello, la televisión no sólo expande sus horas diarias de transmisión, sino que dedica alrededor de un 10 por 100 del tiempo total a publicidad. Asimismo, el impacto comercial se manifiesta en la programación que evoluciona fuertemente hacia el sector de la diversión [106].

CUADRO 15

	Información	Diversión	Cultura
Mayo 1972	19,0	67,9	13,1
Abril 1982	15,9	79,7	4,4

[106] Véase V. FUENZALIDA: *Transformaciones en la Estructura de la TV chilena.* CENECA, Santiago de Chile, 1983.

La centralidad de la televisión se ve reforzada por la constante caída de la asistencia a los cines; por la reducción del espectro ideológico de la prensa disponible; por la decadencia de la industria editorial, la contracción de las librerías y el deterioro de los hábitos de lectura; y, más fundamentalmente, por las tendencias privatistas predominantes en la vida cotidiana que rearticulan la existencia social en torno al hogar. Se ha constatado, por ejemplo, el rol muy central que la televisión juega en el consumo cultural de los sectores populares [107]. Al igual que en los sectores altos, predomina entre ellos la preferencia por los programas de entretención, pero, en cambio, acuden en una proporción más amplia al canal estatal de televisión para informarse. La televisión parece jugar en estos sectores un rol importante en la conformación de los gustos y en la demostración de pautas de consumo e interacción. En los sectores populares *organizados* hay una percepción menos ingenua de la televisión, un mayor grado de comprensión crítica de su información y un mayor realismo en la evaluación de su funcionamiento y mensajes.

V) En una visión más global de las transformaciones del campo y el mercado culturales durante el período del régimen militar cabe distinguir, por un lado, entre los principales *circuitos,* según si son articulados por el Estado, el mercado [108] o por dispositivos privados de carácter comunitario. Por otra parte, debe distinguirse entre las orientaciones fundamentales de esos circuitos, en dos sentidos: a) si se orientan primordialmente hacia el sector «instrumental» de la cultura (racional-cognitivo) o hacia el sector «expresivo» (de integración simbólica), y b) si corresponden al área de la cultura «oficial» o de la cultura «subalterna». Si se combinan estos elementos se obtiene el cuadro 16.

[107] Véase A. GÓNGORA: *La Tele-visión del Mundo Popular.* ILET, Santiago de Chile, 1983.

[108] Se trata aquí de la articulación de los circuitos culturales mirados desde el punto de vista de la producción y distribución de los bienes simbólicos. Los circuitos que llamamos de mercado, conscientes de la confusión que ello puede provocar, son aquellos que se articulan a partir de agentes que operan bajo la lógica del cálculo de la rentabilidad económica. La valorización de los bienes simbólicos se realiza primordialmente en el mercado, y por eso el tipo de sanción para los bienes simbólicos involucrados es inmediatamente económica. El fenómeno es típico de la producción en masa realizada por la industria cultural.

CUADRO 16

	Circuitos		
	Estatales (I)	De mercado (II)	Comunitarios (III)
Area INSTRUMENTAL Y EXPRESIVA			
Cult. Ofic. . . .	Aparato de Educ. pública	Educ. post-media	Cultura «popular» con patrocinio oficial Centros ideológicos
Cult. sub.	—	—	Sistema académico informal
Area EXPRESIVA			
Cult. ofic. . . .	Teatro Universitario Opera Circuitos artísticos regionales	Televisión Industria Cultural	Voluntariado femenino juvenil
Cul. sub.	—	Teatro profesional independiente	Iglesia Circuitos arte aficionado y popular

Según lo que llevâmos dicho, los sectores de máxima expansión son los de mercado/oficiales, tanto en el área instrumental (educación post-media, en particular) como en el área expresiva (televisión). Los sectores estatales/subalternos (instrumentales o expresivos) no existen, precisamente por el papel excluyente que asume el Estado en relación con el campo cultural. La penetración de la cultura subalterna en los circuitos articulados por el mercado es igualmente débil, dando lugar allí donde existe, a la situación de públicos orgánicos que mencionamos más arriba. En cambio, la cultura subalterna se desarrolla a través de los circuitos comunitarios, tanto en el área instrumental (el llamado «sector académico informal») como en el área expresiva, donde el peso mayor corresponde a las organizaciones de Iglesia, subsistiendo junto a múltiples circuitos no-comerciales y, por lo mismo, escasamente

profesionalizadas (música no comercial, arte de vanguardia, circuitos de arte popular). La cultura «oficial», sin embargo, mantiene una cierta presencia en los circuitos comunitarios, en el área instrumental a través de actividades desarrolladas por organismos «de voluntariado» con patrocinio estatal y a través de centros ideológicos no-universitarios; y en el área expresiva por intermedio de organismos «voluntarios» similares, especialmente, en el nivel juvenil y de mujeres [109].

Los circuitos estatales siguen siendo hegemónicos en el sector oficial/instrumental (aparato de educación pública, el sistema universitario todavía en gran medida), pero se debilitan crecientemente en el área expresiva, que se polariza entre el mercado y el sector subalterno/comunitario. El patrocinio estatal de las artes decrece notoriamente, así como la participación del Estado en la industria cultural.

En general, el fortalecimiento de los circuitos de mercado favorece la tendencia hacia la «internacionalización» de la cultura de masas, debido a la progresiva dependencia externa en esos circuitos, al cálculo de rentabilidad y al abandono de las políticas nacional proteccionistas del Estado.

VI) Por lo que hace a la relación entre campo político y campo cultural, la pérdida de autonomía de éste y la supresión del carácter abierto y representativo del otro, dotan a unos pocos grupos político-intelectuales de un monopolio casi completo en la generación de problemas, análisis, comentarios, conceptos y modelos de percepción cuya difusión pública se halla apoyada por el control exclusivo que esos grupos ejercen sobre los medios de comunicación masiva. La concentración de los medios de producción política en un grupo cerrado de elegidos, filtrados ideológicamente y con exclusión de sus competidores o contendientes, otorga al campo político un hermetismo inusual y a unos pocos círculos un poder extraordinario de manifestación pública. La influencia de esos círculos se transmite fácilmente hacia el campo cultural, constituyéndose así un estrato de *intelligentsia política* al estilo de los literati chinos, intensamente involucrados en el control de posiciones burocráticas, en la administración de posiciones universitarias y en la dirección de conglomerados económicos, con la consiguiente distribución de prebendas y el acceso a un estilo distintivo de vida [110].

[109] Véase G. MUNIZAGA: *Vecino, Mujer y Deportista: Micromedios de Gobierno*, CENECA, Santiago de Chile, 1983.

[110] Me refiero aquí, particularmente, al grupo que la prensa nacional ha denominado los Chicago-boys y al grupo «gremialista».

El Cáracter de la Hegemonía

La constelación moderna de élites es una respuesta, en el plano político cultural, a la doble crisis del Estado democrático de compromiso: su crisis de racionalidad administrativa (donde la inflación no es sino un síntoma) y la crisis de legitimación (expresada en Chile por un específico ciclo de corrimiento de las lealtades políticas hacia la izquierda). En esas condiciones, la sociedad llegó a plantearse a sí misma un cúmulo tal de problemas y propuestas de solución —fomentadas por la naturaleza abierta y competitiva del mercado político, por el fenómeno de la polarización y sus consecuencias [111], y por la creciente autonomía del campo cultural en conexión con la importancia que adquieren los mediadores políticos—, que su manejo desbordó las capacidades del sistema de reducirlas en términos de energías políticamente canalizables, y de soluciones culturalmente compatibles. Se produce, entonces, en el reino de las ideologías, lo que Hirschman ha designado adecuadamente como una inflación en la generación de reformas fundamentales [112]. En el caso chileno, esta verdadera escalada ideológica lleva, por un lado, a proponer niveles crecientes de intervención estatal, aumentando con ello el déficit de legitimación por el otro lado, debido a que el funcionamiento de la economía es incapaz de alimentar una racionalidad redistributiva capaz de satisfacer las múltiples y encontradas demandas de los grupos sociales movilizados. En términos de Hirschman, otra vez, la función empresarial o de acumulación entra en contradicción progresivamente con la función de reforma o distributiva [113]. En particular, el campo ideológico-cultural termina por funcionar de tal modo que la función empresarial no encuentra ya ningún sustento, o muy escaso, dentro de la sociedad. Las ideologías puestas en el mercado político y en el mercado cultural, en cambio, alimentan todas ellas, o muy primordialmente, la función de reforma o distributiva.

En estas condiciones, la emergencia del régimen militar, que no pretendemos pueda explicarse por motivos puramente político-culturales, significa, derechamente, un congelamiento de la lucha político-ideológica, luego una supresión de la política competitiva, una reducción y control administrativos del campo cultural y, por

[111] Véase G. SARTORI: *Partidos y Sistemas de Partidos,* Vol. 1, págs. 165-219, Alianza Editorial, 1980.

[112] Véase A. O. HIRSCHMAN: «The Turn to Authoritarianism in Latin America and the search for its economic determinants», en D. Collier (ed.) *The New Authoritarianism in Latin America,* págs. 81-87, Princeton University Press, 1979.

[113] Véase *Ibíd.*, pág. 88, especialmente nota 33.

esta vía, el intento de crear una «zona franca» para el despliegue de la función empresarial o de acumulación. Las capacidades de los grupos sociales organizados para intervenir a través del Estado en la negociación del desarrollo nacional son drásticamente reducidas en beneficio de un estrecho bloque de poder, que asume la representación de la función de acumulación. El Estado procurará, a su vez, disciplinar a la sociedad para que dicha función pueda desplegarse, en tanto se identifica al capital foráneo y a los Grupos Económicos nacionales como sus portadores.

El supuesto proclamado es que el mercado económico puede no sólo movilizar esa función sino que, además, puede resolver una parte fundamental de los conflictos sociales, convirtiéndolos en una competencia individual por rendimientos y por acceso a los bienes materiales y simbólicos. Como corolario de esta posición se va a sostener que «en vez de entregar energías a la lucha para el cambio de estructuras como medio de ascenso social, la gran revolución de este Gobierno consiste en que cada persona toma decisiones de carácter privado, adquiere legítimamente lo que le corresponde y entiende prácticamente el valor dinámico de la propiedad» [114].

La producción y obtención del conformismo, base imperiosa para la legitimación del sistema, queda entregada a las sanciones económicas. Los procesos comunicativos, incluso, debieran regularse en todo lo posible por ese tipo de sanciones.

La hegemonía del bloque en el poder será entonces, a lo más, una *hegemonía negativa,* puesto que descansa en ese sistema de premios y castigos económicamente inducidos (distribución individual, beneficios y costos), los cuales deben generar automáticamente un conformismo pasivo.

Tendencias de Crisis Hegemónicas

Hemos pretendido mostrar a lo largo de este trabajo que las relaciones históricamente constituidas entre el Estado y la cultura resultan en ciertas constelaciones político-culturales, cuyas propiedades pueden ser estudiadas a la luz de los modos de conformación y funcionamiento de los respectivos campos y su interación con el mercado simbólico.

El cuadro 17, muestra el modo de funcionamiento de cada una de las constelaciones identificadas.

[114] *El Mercurio,* 2 de mayo de 1982.

CUADRO 17

Mercado cultural	Constelación tradicional-élites	Constelación moderna-masas	Constelación moderna-élites
Carácter	Excluyente, de élites	Extenso, estratificado	De masas, segmentado
i)	Monopolio de letrados	Margina sólo al analfabeto rural	Acceso universal
ii)	Localizado en pocos centros	Integrado por red nacional urbana	Reintegrado como mercado de mensajes
iii)	Públicos según posición social	Públicos según logro educativo	Públicos según preferencias de consumo
iv)	Minoría educada	Difusión educativa	Cambios en valor certificados educacionales
Regulación demanda .	Circuitos oligárquicos+Iglesia	Capas medias educadas	Medios masivos de comunicación
Sector dinámico	Alta cultura con base familiar	Alta cultura con base profesional	Circuitos de cultura oficial de mercado
Circuitos predominantes	Comunitarios	Estatales	De mercado
Carácter	Elitario	Profesional	Excluyente/dividido
Modo producción predominante	Personal («grandes intelectuales»)	Institucional (sistema intelectual moderno)	Industrial (mercado de consumo masivo)
Tipo de competencia .	Competencia intra clase dirigente	Competencia por control medios	Competencia patrocinada dentro cierre ideológico
Relación con campo político	Indiferenciación	Autonomía	Subordinación
Espacio público	De representación aristocrática	De representación partidaria	De representación controlada administrativamente
Agentes	Representante político-literario de clase dirigente	Intelectual profesionalizado con orientación pública	Profesional especializado con orientación privada
Grupos contendientes expresan	Contestación político-religiosa en clase dirigente	Movilización y diversificación clase media	Querellas ideológicas burocráticas intra-régimen

Hemos postulado, inicialmente, que en cada constelación se expresan las luchas de hegemonía bajo una forma específica: como una pugna por el control de los procesos comunicativos. Ahora estamos en condiciones de completar esa idea.

Para ello, tenemos que preguntarnos, a la luz del análisis histórico y del modelo conceptual propuesto, qué significado puede atribuirse a la noción de *crisis de hegemonía*.

Vamos a sostener que existen las condiciones para una crisis de hegemonía cuando una constelación político-cultural pierde su capacidad para producir :(i) las legitimaciones requeridas por el

sistema de distribución de los medios de producción cultural; (ii) las legitimaciones requeridas por el sistema de integración al mercado simbólico.

En el primer caso se hablará de una *crisis de control simbólico;* en el segundo, de una *crisis de integración.* Aquella se produce cuando la clase dirigente se ve privada de su supremacía en el campo cultural, disminuyendo su intervención en las orientaciones de éste y en la ocupación de sus posiciones y recursos claves. En ese caso puede hablarse, en términos gramscianos, de una crisis de autoridad intelectual y moral. (Y convendrá recordar, asimismo, que una clase puede perder su capacidad de dirección, sin por ello dejar de ser, todavía, clase dominante) [115]. Una crisis de integración se produce, en cambio, cuando la clase dirigente pierde su capacidad de organizar el mercado simbólico, reduciéndose su control en este aspecto por cambios en las bases de funcionamiento del mercado.

De acuerdo con nuestro esquema, las crisis de control simbólico pueden producirse por la dinámica de los conflictos entre grupos incumbentes y contendientes; por la renovación técnica de los medios de producción cultural y por las nuevas formas de la división del trabajo de control simbólico; o por un cambio en las relaciones entre el campo cultural y el campo político. El análisis histórico muestra que estos factores tenderán por lo general a combinarse de maneras complejas.

Las crisis de integración pueden ser producidas por modificaciones significativas en algunas de las variables fundamentales que regulan el acceso y la participación en el mercado simbólico. Esto es: (i) por una alteración en las formas vigentes de cierre o exclusión; (ii) por cambios en la organización del mercado simbólico (su integración rural o urbana, su coordinación por circuitos de diversa naturaleza, etcétera); (iii) por desplazamientos importantes en las relaciones entre los grupos y las clases sociales; (iv) por cambios en la distribución del capital cultural y escolar o de sus formas de valorización en el mercado. El análisis histórico ha mostrado, otra vez, que estos factores tienden a combinarse complejamente.

En fin, una crisis de hegemonía se producirá cuando se fusionan factores que llevan a una crisis de control simbólico con otras que llevan a una crisis de integración. Incluso, podría intentarse una clasificación de tipos de crisis hegemónicas según cuáles son los factores involucrados en cada caso.

[115] Véase A. GRAMSCI: *Il Risorgimento,* págs. 86-118. Editori Riuniti. Torino, 1975.

Por ahora es posible, a partir del propio análisis histórico, presentar un cuadro de las tendencias de crisis que se presentaron en las constelaciones identificadas, ilustrándolas brevemente por una escueta mención al contenido desarrollado en las páginas anteriores (cuadro 18).

CUADRO 18

Crisis de control simbólico	Ilustraciones
1. Por la dinámica de conflictos entre grupos incumbentes y contendientes: a) Con base en fracciones dominantes y dominadas de clase dirigente. b) Con base en pugnas entre clase dominante y clases emergentes.	1. *a)* Fraccionamiento élites oligárquicas. *b)* Surgimiento de contestación intelectual grupos medios.
2. Por renovación tecnológica medios de producción cultural.	2. Surgimiento de la radio Burocratización universidades Difusión de la televisión
3. Por nuevas formas de división del trabajo de control simbólico	3. Universalización educación primaria Profesionalización funciones intelectuales Institucionalización ciencias
4. Por cambios en relaciones entre campo cultural y campo político (asociados a autonomía de aquel y a organización de mediaciones políticas)	4. Término indiferenciación entre campos Organización partidos de masas Intervención y subordinación del campo cultural.
Crisis de integración	**Ilustraciones**
5. Por alteración formas de cierra o exclusión.	5. Alfabetización urbana Difusión radio o televisión Surgimiento de públicos mesocráticos
6. Por cambios en la organización espacial del mercado simbólico.	6. Liquidación su base rural Cambio de mercados locales a mercado nacional Internacionalización
7. Por desplazamientos intra o inter grupos y clases sociales.	7. Difusión empleos en terciario Migraciones rural-urbanas Conformación mercado juvenil
8. Por cambios en distribución capital cultural y escolar o de su valorización	8. Sustitución de familia por escuela Rareza de los certificados o depreciación de su valor Difusión status profesional

Problemas de una Constelación Político-Cultural Democrática

En esta última parte nos proponemos averiguar qué tipo de problemas deberán esperarse en el caso de que se desee avanzar hacia la conformación de una constelación político-cultural de carácter democrático. Para ello nos detendremos sucesivamente en los siguientes aspectos de esta cuestión:

— El legado de la historia;
— algunas consideraciones programáticas;
— algunos problemas centrales para la organización de una constelación político-cultural democrática;
— el carácter de las políticas culturales.

El Legado Histórico

Cualquiera redefinición de las relaciones entre la política y la cultura —esto es, entre el campo político y el cultural, y entre ambos y el mercado de los bienes simbólicos— ocurre dentro de un marco limitado de posibilidades. La historia actúa en este sentido selectivamente, condicionando oportunidades a través de las configuraciones institucionales, la conformación de tradiciones, la socialización del personal político y de los productores culturales, la determinación de las pautas de comportamiento y de valoración de los públicos, etcétera.

En Chile, según se vio, ese desarrollo histórico ha significado un conjunto de profundas modificaciones, cuyas tendencias principales pueden resumirse de la siguiente forma:

a) Constitución progresiva, a partir de los años 20-30 del presente siglo, de un *mercado simbólico de masas* que afecta al conjunto de los procesos de comunicación social, redefiniendo la política y la cultura y sus relaciones e interacciones. En particular, ciertas formas de producción cultural alcanzan bajo las nuevas formas de consumo masivo una decisiva importancia política y económica. (El caso de la televisión y la prensa, por ejemplo, en conexión con los fenómenos de la publicidad.)

b) La segmentación de ese mercado simbólico de masas, que contrarresta sus tendencias homogeneizadoras, oponiéndole un conjunto más o menos cambiante y heterogéneo de clivajes provenientes de la desigual distribución de la riqueza; de la diferenciación escolar de la población; de su asentamiento rural o urbano y, en este último caso, de las formas variables de integración a las ciudades y sus servicios; de la variedad de los patrones de socialización que coexisten en el plano de la determinación de las necesidades, preferencias y valores, etcétera.

c) La autonomía creciente que adquieren los campos político

y cultural (y dentro de éste los sectores especializados, tales como el campo intelectual, artístico, científico, etcétera) dentro de la sociedad, en parte movilizada por el fenómeno observado en *a)* anterior (conformación de un mercado simbólico de masas), pero, además, por la creciente especialización de las funciones de control simbólico, por su más compleja organización y jerarquización y por la consiguiente profesionalización de las actividades (tanto políticas como de producción y transmisión culturales).

d) Simultáneamente con lo anterior, la emergencia de *nuevas formas de dependencia* que son visibles, especialmente, en aquellos sectores de la cultura cuyos medios de producción descansan en el uso de modernas tecnologías de comunicación y que operan bajo criterios de rentabilidad económica (televisión, informática). Con ello se provocan, asimismo, procesos complicados de internacionalización de las relaciones culturales, muchas de las cuales suelen escapar al control de los estados nacionales y que, más profundamente, replantean la propia noción de una cultura nacional en países periféricos y dependientes.

e) Producto combinado de los procesos señalados en los puntos *a)* y *d)* anteriores se constata lo que Landi ha designado como «la erosión histórica del campo cultural de inspiración liberal-conservador» [116], esto es, la continua *pérdida de vigencia* (y ya no sólo de hegemonía) *de la constelación tradicional de élites u oligárquica,* fenómeno al que no es ajena la emergencia en Chile (y seguramente en otros países de América Latina) de burguesías bonapartistas que aspiraron a reconstruir la nación burguesa por medio de regímenes autoritario-militares [117].

f) Paralelamente, el transcurso histórico —por lo menos tal como ocurrió en Chile entre los años 30 y 70 del presente siglo— muestra las *dificultades para la conformación de una moderna constelación político-cultural de masas que se oriente en sentido nacional y democrático.*

La heterogeneidad del mercado simbólico (su segmentación) separa drásticamente los circuitos de la alta cultura de aquellos típicos de la cultura de masas, mientras subsisten dislocada y marginalmente circuitos propios de una cultura subalterna, ya sin defensa frente a los avances de la industria cultural y (en el caso de Chile) sin una reserva de tradiciones y raíces históricas fuertes a las que recurrir. En estas condiciones parecerían no operar los atributos de la modernización que serían propios del capitalismo

[116] Véase O. LANDI: *Cultura y Política de la transición democrática.* CEDES. Buenos Aires, Argentina, 1983.

[117] Véase J. J. BRUNNER: *Cultura e identidad nacional: Chile 1973-1983.* FLACSO. Santiago de Chile, 1983.

(racionalización progresiva de toda la vida social, difusión de una ética universalista, integración social negociada a los beneficios por vía de la ampliación masiva del consumo de bienes y servicios, extensión del voto sin riesgos de amenaza política para la propiedad, etcétera) y que se hallan en la base de democracias liberales de masas.

La autonomía creciente de los campos político y cultural, en condiciones de alta heterogeneidad social y de lento y desigual desarrollo económico, refuerza las tendencias no democráticas en la sociedad civil, la cual es entregada a la suerte de sus instituciones celulares (familia, escuela, empresa, iglesia), en tanto que la democratización se radica principalmente en la esfera público-estatal. Aquí ella se convierte fácilmente en monopolio de los educados y se la piensa bajo formas político-legales y burocráticas (racionalización mesocrática de la sociedad chilena), lo que lleva a la vez a una inflación de las ideologías y de las propuestas radicales en la sociedad (cada grupo, élite, partido o dirigente e intelectual posee su *utopía* y, si fortuna lo permite, se hallará en condiciones de imponerla al país). En estas circunstancias se desarrolla una cultura política escasamente secularizada, se incuban las tendencias propicias a una polarización y radicalización de las posiciones en competencia y se fuerza a resolver la crisis en términos puramente políticos al interior del Estado. En ese momento se vuelve decisiva la posición de las Fuerzas Armadas y la única continuación posible de la política es la guerra o el golpe militar.

Por último, la emergencia de nuevas formas de dependencia en la cultura no sólo bloquea el desarrollo de una cultura nacional, sino que, además, refuerza la heterogeneidad y segmentación del mercado simbólico. Determina así la conformación y el funcionamiento de sectores claves del campo cultural (por ejemplo, el campo científico) [118], e integra el consumo simbólico interno a circuitos regulados en uno o más de sus puntos claves por agentes externos que, de este modo, logran internar e internalizar visiones del mundo, flujos de información, pautas de comportamiento, definición de preferencias y gustos, así como conformar modas, distribuir valores, etc.

Consideraciones Programáticas

Desde un punto de vista reflexivo más general, el análisis histórico sobre el desarrollo de las diversas constelaciones político-culturales en Chile permite formular algunas apreciaciones de carácter programático que conviene tener presente:

[118] Véase E. FUENZALIDA: *Building Transnational Capitalism: the role of knowledge institutions*, 1983 (Manuscrito de libro por aparecer).

a) *Existe una enorme variedad de formas históricas de relación entre la política y la cultura.* Lo cual implica: a) que no hay determinaciones simples y lineales que vayan de la política a la cultura, o viceversa; b) que, en cualquier caso, hay una tendencia inscrita en el desarrollo de las sociedades (capitalistas) hacia una creciente autonomía del campo cultural, tendencia que expresa de maneras variables el desarrollo técnico de los medios de producción cultural, la organización de la división del trabajo de control simbólico, la profesionalización de los agentes culturales y la progresiva extensión del mercado simbólico; c) que esa mayor autonomía replantea la cuestión de la organización de la cultura en cada sociedad; d) cuestión que por su centralidad y significación es definida como una cuestión política; e) que esa cuestión política de la cultura la abarca a ésta en toda su integridad y complejidad: en sus formas institucionales propias, en su relación con las instituciones centrales de la sociedad (Estado, mercado), en la producción de sus propias formas, en los intereses comunicativos que ellas expresan, en las modalidades de su circulación y distribución en la sociedad.

b) *La organización de la cultura —definida como cuestión política— no se reduce, sin embargo, a los «grandes» tópicos* (Estado versus mercado; propiedad de los medios de producción cultural), *ni puede limitarse a la consideración de las dimensiones públicas de esa organización:* similar atención merecen los aspectos sociales y privados de la cultura, como pueden serlo los movimientos culturales de cualquier tipo, el consumo cultural y las preferencias individuales, la comunicación a nivel micro-social, las relaciones de trabajo al interior de los aparatos culturales, etc.

c) *Lo cual conlleva que el propio problema de la definición de las políticas se vuelva más complejo.* Por un lado, por la variedad de agentes implicados. Las políticas culturales son definidas desde una multiplicidad de centros, sea que se haga explícitamente o no. Interviene el Estado (a través de una variedad de órganos), pero también lo hacen las iglesias, los partidos, las empresas, los sindicatos, las agrupaciones de agentes culturales, los aparatos culturales (públicos o privados), como pueden serlo una escuela, un diario, etc. Por otro lado, por la variedad de dimensiones implicadas en esas definiciones de políticas, que pueden y tienden a abarcar aspectos tan disímiles como la regulación de la propiedad de los medios de producción cultural, las normas y reglamentos que enmarcan la acción de las instituciones y agentes culturales, la definición de las formas (por ejemplo, en el arte), la elaboración de las tradiciones, los modos de comunicación, los contenidos que se transmiten, los intereses comunicativos que son aceptados o excluidos, etc.

d) *Simultáneamente, resulta claro del análisis histórico que,*

en el terreno de las constelaciones político-culturales, un conjunto de modificaciones básicas sobrevienen como consecuencia de procesos no directamente culturales, como pueden serlo los cambios en la estratificación social, la emergencia de nuevas clases o fracciones de clase, el desarrollo de nuevas capacidades tecnológicas en la sociedad, los procesos de profesionalización y especialización de funciones, los cambios en la distribución del capital escolar, etc. Esto significa que: a) no todo cambio resulta de políticas deliberadas aplicadas en la cultura; b) por otro lado, las políticas deliberadas de cambio cultural pueden tener efectos imprevistos cuando se combinan con otros procesos (de diverso tipo) que están en curso en la sociedad.

e) *Lo anterior no significa, sin embargo, volver a postular para la cultura el carácter de un epifenómeno o de una superestructura.* Las prácticas culturales tienen, como suele decirse hoy, una autonomía relativa. El grado de su autonomía relativa puede deducirse, a la vez, en primera instancia, de su distancia variable, respecto de las relaciones sociales organizadas según exigencias diferentes que las propiamente inherentes a esos procesos culturales [119]. Allí donde esa distancia es menor, la posibilidad de emprender una práctica específicamente cultural estará condicionada por las propias condiciones «externas» que hacen posible cualquier práctica. Así, por ejemplo, la moderna empresa periodística o televisiva puede ser directamente dependiente, para su funcionamiento, de su organización como una empresa capitalista definiendo para ello relaciones de trabajo asalariado bajo la égida de un propietario privado que opera en el mercado y debe sujetarse al cálculo de rentabilidad económica. Pero, incluso en este caso, o sea, allí donde la distancia relativa es menor, la autonomía del medio no desaparece por completo ni las prácticas culturales dejan de quedar definidas por su especificidad inherente: esto es, por la producción y comunicación de sentidos al interior de un sistema de significaciones. En cambio, allí donde la distancia relativa es mayor, por ejemplo en el caso de prácticas como las de algunas artes (la plástica, digamos), la autonomía no deja por eso de ser relativa y las prácticas no escapan tampoco a su inserción en el medio social que las condiciona.

Algunos Problemas Centrales

La pregunta que deseamos enfrentar a partir de las consideraciones históricas y programáticas contenidas en las secciones anteriores es la siguiente: *qué tipo de problemas podrían ser centrales*

[119] Véase R. WILLIAMS: *Culture.* Fontana, Inglaterra, págs. 189-93, 1983.

para la organización de una constelación político-cultural democrática, una vez que existan en Chile las condiciones para la superación del actual régimen autoritario-militar.

Nos parece que esta pregunta puede ser abordada productivamente si se está dispuesto a proceder exploratoriamente, sin anteponer: a) una definición formal de lo que sería una constelación político-cultural democrática; b) una definición sustantiva de los contenidos y alcances de la democracia aplicada al proceso cultural. En el primer caso, si no se aceptara esa reserva, se terminaría procediendo deductivo-normativamente, anteponiendo a los auténticos problemas un listado de recomendaciones generales que —deducidos de la teoría política, o de una concepción cualquiera de la democracia— pretenden «traducir» para el ámbito de la cultura las exigencias igualitarias, participativas o lo que sea de esa democracia así definida. En el segundo caso, si no se aceptara esa reserva, se volvería impracticable pensar nuestro objeto bajo una aproximación democrática, puesto que ésta implica esencialmente aceptar que la democracia (política) consiste en la *incertidumbre referencial.* Esto es, según Przeworski, que en una democracia «los resultados del proceso político se hallan en un cierto grado indeterminados en relación con la posición que los participantes ocupan en todas las relaciones sociales, incluyendo las relaciones de producción y las instituciones políticas» [120]. Es decir, todos los intereses (materiales y comunicativos) están sometidos a competencia y a incertidumbre en cuanto a su realización, sin que nadie pueda aspirar a cambiar los resultados sobrevinientes por medio de recursos *ex-post.* Por tanto, no tendría mayor sentido diseñar políticas culturales que presupongan unos ciertos contenidos sustantivos para la democracia, como podría hacerlo quien postula una «democracia popular» o «socialista» o «burguesa» o «protegida», etc. [121]. Más bien, lo que corresponde es detectar cuáles serán previsiblemente los problemas centrales que se van a enfrentar en ese nuevo estado y diseñar *marcos institucionales* que podrían volver negociables su abordamiento, gestión o solución. Como señala el mismo Przeworski, «la democracia no puede ser el resultado de un compromiso sustantivo, pero puede serlo de un compromiso institucional».

Formuladas estas reservas —que son de método, pero también propias de la orientación del análisis— podemos ahora pasar a

[120] A. PRZEWORKSI: *Democracy as a contingent outcome of conflicts.* Mimeo, 1983.

[121] Por ejemplo, los proponentes de una democracia «protegida» procurarán eliminar grados de incertidumbre mediante la introducción, en el diseño político-institucional de la cultura, de mecanismos que hagan imposible la expresión de determinadas corrientes de pensamiento.

formular algunos pocos de esos problemas que nos parecen centrales para discutir una democratización de la cultura. (Mantendré siempre como marco de esta reflexión la situación chilena.)

I) En términos del análisis histórico desarrollado, resulta perceptible que el más grave problema que experimenta el desarrollo de la cultura nacional es su *masificación segmentada y heterogénea,* fenómeno que ha sido agravado durante los últimos diez años bajo el imperio de la dictadura y de su modelo de modernización neo-liberal de la economía y la sociedad.

i) Especialmente durante la crisis (1981 en adelante) ha quedado de manifiesto como tal vez no ocurría desde los años 20/30, *el profundo clivaje en la sociedad en torno a líneas de clases sociales,* que sin embargo adopta la modalidad de una confrontación más perversa y generalizada entre marginales urbanos e integrados a la ciudad, entre pobres y ricos, entre barbarie y civilización. El viejo tema de la amenaza explosiva contra el orden urbano aparece por lo mismo con renovado vigor. Los pobres (cesantes, pobladores, subproletarios) son asimilados en la conciencia de vastos sectores educados al *lumpen.* La fascinación y el temor se mezclan en la buena conciencia burguesa cuando ella se aproxima a ese mundo habitado por lo desconocido; por lo radicalmente ajeno. La situación ha sido bien captada en los personajes (burgueses) de un cuento reciente de José Donoso:

—«¿Qué queremos saber?»

—«No sé..., cómo hablan..., de qué hablan, en qué están empeñados, y quizá participar en su cólera, que puede ser justificada..., por qué nos odian...» [122].

ii) La segmentación y heterogeneidad de la cultura nacional, decíamos, se ha vuelto más radical y profunda, más extendida y compleja: pues se han introducido *nuevos clivajes ideológicos* (que ahora tienen por base un largo recorrido de gentes muertas o desaparecidas, de gente torturada o encarcelada, exiliada o excluida en exilio interno). La estigmatización ideológica ha tenido, entonces, resultados prácticos. En diversos lugares de la sociedad se ha desarrollado una cultura del miedo, otra del ocultamiento, otra de contenidos alternativos, otra de enclaustramiento sectario. En el extremo opuesto el de los supuestos vencedores, se desarrolló una cultura de la seguridad ligada a la cultura de la represión y el orden,

[122] JOSÉ DONOSO: «Los habitantes de una ruina inconclusa». En *Cuatro para Delfina.* Seix Barral. Barcelona, 1982.

una cultura de las jerarquías y las distancias, del dogmatismo y las figuras excepcionales (Pinochet como líder, Vial como empresario, Don Francisco como entretenedor, la figura del economista Chicago-boy, etcétera).

iii) Pero, además, la sociedad se ha vuelto más fragmentaria y *el antiguo tejido socioeconómico y político ha cedido por todos lados,* se ha desgarrado y deshilachado y ha perdido por completo su consistencia.

La identidad obrera —ligada al sindicato, al proceso de industrialización de los 40 al 60, a los partidos progresistas, a la protección del Estado— se ha alterado por completo.

La tardía identidad campesina —ligada a la reforma agraria y la sindicalización, a la liquidación del espíritu de la hacienda y a la escolarización de la masa rural— se ha disuelto bajo el peso de la modernización capitalista del campo combinada con la introducción masiva de la televisión y el establecimiento de relaciones primitivas de fuerza en la organización del mundo agrario.

La identidad de los grupos medios, como se vio en el cuerpo central de este trabajo, es seguramente la que ha experimentado cambios más profundos, dando lugar a una variedad de sensibilidades y a una generalizada impotencia política, junto con una enorme confusión de expectativas producto de los cambiantes ciclos de la economía y de la inestable inserción de los grupos medios en el mercado.

La propia identidad burguesa —débil y acosada antes del 73— se ha visto sometida a profundas modificaciones por la redistribución interna de fracciones y por la cambiante suerte de las empresas y familias. (Es sólo un síntoma de ello que Vial —el empresario audaz y ejemplar de hace unos años— se encuentre hoy en la cárcel, que la burguesía financiera haya perdido el control sobre los bancos, que los industriales se hallen endeudados y su suerte ligada a las decisiones del Estado, que los importadores hayan experimentado después del auge una caída sin precedentes, que los agricultores vuelvan a depender por completo de las políticas públicas, que los intelectuales tradicionales ya no posean influencia decisiva en la Iglesia Católica, que la derecha política se encuentre dividida en grupos y grupúsculos.)

iv) Por lo mismo, en el movimiento de la cultura nacional, la fragmentación y heterogeneidad sobrevinientes tienden a manifestarse como una *pérdida del sentido de nación,* como una crisis cultural, como una pérdida de la identidad nacional. El proyecto ligado al pacto social de

la industrialización, al Estado de compromiso, al juego electoral, a la ampliación de los beneficios sociales, a la integración progresiva de la nación y a la autoimagen del rol intelectual de Chile en América Latina ha sido liquidado pero no sustituido. La literatura chilena de estos años es por lo mismo obsesiva, vuelta sobre el pasado, plagada de personajes esperpénticos, nostálgica, dolorosa, enferma, encerrada. Y la pasión del pensamiento social vuelve a ser, como ocurre frecuentemente en épocas de crisis, la historia. Se quisiera saber dónde el país o su clase dirigente desvió el camino y cuándo se inició la decadencia nacional (Vial, Góngora, Godoy, Villalobos).

v) Se manifiesta esa crisis, asimismo, por la emergencia de *nuevas demandas culturales,* muchas de ellas todavía difusas pero perceptibles por sus efectos: la violencia urbana sorda pero activa; las nuevas formas de religiosidad (populares o carismáticas, de contenido psicologista o trascendentalista, de inspiración cristiana u orientalista); la emancipación de la mujer y los atisbos del feminismo; las reivindicaciones por nuevas formas de hacer política, nuevas formas de organización colectiva, nuevas formas de expresión del arte en la vida; la aparición incipiente de regionalismos políticos; las reacciones ambiguas frente a la reemergencia de la política de partidos, etcétera.

En fin, la pregunta es cómo puede pensarse una construcción democrática que busca tolerar y más todavía expresar la variedad y pluralidad de experiencias de la sociedad, cuando ésta se halla tan profundamente dividida, tan variadamente separada, tan heterogéneamente fragmentada. Qué tipos de consensos son entonces posibles y cómo se establece una comunicación social abierta que, sin embargo, sea capaz de reducir esa heterogeneidad, esa complejidad, para volver a otorgarle sentido al país, a la realidad y a los hombres y mujeres que la habitan. Cómo se produce, bajo estas condiciones, una integración social y cultural que no sea procesada por medios puramente burocráticos o que, en el otro extremo, no vuelva a desbordarse por una polarización y radicalización de la sociedad que la vuelva ingobernable.

II) Un segundo problema u obstáculo que se interpone en el camino de la democratización —y que ya no es producto de la historia larga sino, principalmente, un producto específico de los años de régimen militar— es el de *la distribución de los medios de producción cultural* y el de la *articulación de los circuitos culturales más importantes* dentro de la sociedad.

Supuesto que en una fase democrática se logran remover los controles político-administrativos que pesan sobre la cultura (del

estilo prohibición para fundar nuevas publicaciones periódicas, intervención de las universidades, censura para el acceso a la televisión, impedimento para la libre expresión de ideas políticas y su organización en partidos, etcétera), subsistirá el hecho de que amplios sectores de la sociedad fueron expropiados de sus medios de producción y comunicación culturales. (Diarios, radios, cátedras universitarias, escuelas sindicales, organizaciones culturales de diverso tipo, etcétera).

En estas condiciones el acceso social a la palabra con efecto público y la propia autoexpresión de diversos grupos sociales se verá impedida en la práctica, reforzándose con ello las tendencias a un desequilibrio comunicativo en la sociedad y/o hacia su superación en la esfera exclusivamente político-representativa. En este sentido, sólo los partidos más organizados y con mayores recursos lograrían, en las condiciones descritas, recuperar, mantener o mejorar sus posiciones en el campo cultural. Con ello se habría conseguido sin embargo: (a) que la autonomía del campo cultural quede sujeta, otra vez, a los vaivenes de la política competitiva y a disposición de los partidos; (b) que se reintroduzca la dinámica de desarrollar la democracia como un fenómeno propio de la esfera estatal y pública y se vuelva a entregar la suerte de la sociedad civil a sus instituciones básicas: la familia, la escuela, la empresa, la iglesia.

En las condiciones antes analizadas, de elevada fragmentación y heterogeneidad social y cultural, esto implica que *podrían agravarse las tendencias hacia una separación entre la alta cultura y la cultura de masas* y que podrían reforzarse con ello las dinámicas de identificación de la política como un juego monopólico de los grupos medios organizados y de la cultura creativa como un juego monopólico de cuerpos altamente especializados de profesionales con su propio estilo de vida y de relaciones sociales estamentales.

El otro aspecto de la misma cuestión es el de la articulación de los principales circuitos sociales de la cultura. Según señalamos en el cuerpo de este estudio [123], durante la última década de régimen militar se expandieron, en el área instrumental de la cultura, los circuitos ligados al mercado y alimentados por unidades privadas que operan según criterios de rentabilidad económica. En el área expresiva se producía un fenómeno similar. En el primer área se ubica la expansión de la educación privada, especialmente de nivel post-medio y medio y, en el segundo, la transformación de la televisión bajo el doble impulso del autofinanciamiento y de su control por cuerpos reducidos y políticamente homogéneos.

[123] Véase J. J. BRUNNER: *Cultura y crisis de hegemonía, op. cit.*, págs. 60-62.

En suma, durante los últimos diez años, los *circuitos principales de la cultura han desplazado ostensiblemente su centro de gravedad* desde el sector público al privado y desde su orientación por intereses consociativos hacia su orientación por intereses regidos por el cálculo económico del capital.

El papel que el mercado ha jugado históricamente en la regulación de la cultura no ha sido sin embargo siempre ni es necesariamente opresivo. Puede significar, por ejemplo, la vía de escape para el artista desde un sistema social de patronazgos. O puede introducir grados de libertad mayores en la práctica cultural que aquellos que asegura un régimen de control público-administrativo.

Lo que interesa discutir aquí no es, en cualquier caso, esa cuestión teórica compleja, sino analizar una situación concreta a la luz de esa discusión teórica. ¿Es posible pensar, por ejemplo, que en las condiciones chilenas post-autoritarias la educación podría cumplir una función igualadora de las oportunidades de vida si permanece o acentúa su carácter de empresa privada?

¿Puede la televisión cumplir una función social si ella es traspasada al sector privado o si su financiamiento depende exclusivamente de la publicidad? Pero, miradas las cosas desde otro punto de vista, ¿puede asegurarse la libertad de expresión escrita sin propiedad privada (de algún tipo) sobre los medios de producción respectivos (diarios y revistas)? ¿O qué tipo de industria cultural resultaría de la propiedad estatal de los respectivos medios de producción?

III) El problema de la *organización de los medios materiales* de producción cultural es, por tanto, decisivo para cualquier proyecto democrático y, como se verá, no se agota ni se resuelve exclusivamente en el terreno de la regulación de su propiedad.

No obstante, el problema de la propiedad es importante, como ya dijimos. Esto es así especialmente cuando se hallan involucrados medios técnicos complejos que requieren la movilización de grandes montos de capital y que suponen una producción en escala para públicos masivos de consumidores. En esos casos, el acceso a esos medios (y a esos públicos) se encuentra controlado por la disposición del capital requerido y/o por el control de las condiciones que hacen posible su obtención. Un Estado democrático podría, por tanto, asegurar condiciones más equitativas de acceso a esos medios que aquellas que se encuentran en el mercado, sin que ello implique necesariamente retirar este tipo de medios del mercado.

La *decisión de sustraer cualquier tipo de producción cultural del mercado,* para traspasarla a la esfera del control o del financiamiento públicos, puede muchas veces involucrar efectos políticos

perversos y efectos específicamente culturales que son conservadores en algún sentido. Por lo general, en efecto, la demanda por la existencia de sectores subsidiados de la cultura (retirados y protegidos del mercado) se hace en nombre de las bellas artes (de sus expresiones más sofisticadas) o, de no ser así, se hará en función de exigencias políticas «revolucionarias» (para dar voz a los sin voz, para crear la prensa popular, para romper el monopolio del capital sobre los medios de comunicación, etc.), con el efecto de que el subsidio público y la protección estatal terminan por favorecer a pequeñas burocracias partidarias o estatales o de cualquier otro tipo.

De hecho, entonces, el problema asume diversas expresiones según de qué sector de la cultura se trate. En efecto, *la disyuntiva entre organización comercial o subsidiada* se presenta de muy diversas maneras, según si se trata de los grandes medios de comunicación (televisión, prensa) o de medios de comunicación menores (radios, por ejemplo); o según se trate de la producción en masa para el mercado (diarios) o de la producción cultural especializada en algún sector estratégico de la cultura (por ejemplo, las ciencias). Se presenta igualmente de maneras diversas según si se trata de procesos culturales principalmente «expresivos» (como en el caso de las bellas artes) o de aquellos que tienen una orientación instrumental (como la educación, por ejemplo). Asimismo, dicha disyuntiva podrá ser resuelta de diferente forma según se trate de la producción de bienes culturales que provocan un efecto formalmente igualitario por su consumo (la televisión) o si seleccionan entre sus consumidores dotándolos de un capital o valorizándolo (la escuela, por ejemplo, especialmente en los niveles superiores).

Más la organización de los medios, dijimos, tiene que ver además con otros aspectos por completo distinguibles de su propiedad o de su carácter comercial o subsidiado. El de mayor importancia es, desde el punto de vista del desarrollo democrático, aquél que se relaciona con la compleja división del trabajo que presentan algunos modernos medios de producción cultural. Williams ha distinguido dos dimensiones de este problema [124]: una, que tiene que ver estrictamente con *la división técnica del trabajo cultural;* otra, que tiene que ver con *la división social a que da lugar ese trabajo* en el caso de medios con una compleja jerarquización de funciones internas.

En cuanto a la primera dimensión, el problema se presenta crecientemente en todos los medios cuyo funcionamiento requiere un alto grado de especialización, resultando en la progresiva profesionalización de los agentes culturales. La división generali-

[124] Véase Y R. WILLIAMS, *op. cit.*, pág. 113.

zada entre «creadores» y «públicos», entre productores y consumidores, se ha visto reforzada así por la profesionalización de las funciones culturales. Surge de allí todo un conglomerado social que algunos han identificado, incluso, como *una nueva clase* [125], cuyas conexiones con el resto de las clases y grupos sociales son de por sí complicadas, igual como lo es su pretensión de poder.

Pero, en un segundo momento, se ha introducido en algunos medios altamente desarrollados de comunicación cultural un nuevo principio de división que ahora redefine *las relaciones sociales al interior de esas organizaciones*. Así, por ejemplo, en la televisión surgen junto a los «creativos» (productores, directores, libretistas, periodistas) los que son definidos como «personal intermedio» (locutores, electricistas, contadores, etc.), o los que integran el personal menor, o de apoyo. En la industria editorial se observa esa misma división entre los que ejercen trabajos intelectuales y aquellos que tienen trabajos manuales, como, por ejemplo, imprimir. (La pretensión de estos últimos, por ejemplo en algunos diarios, de no imprimir un artículo con el que no están de acuerdo ha dado lugar a conflictos serios no sólo laborales, sino de concepción de lo que implica una empresa cultural). En fin, la creciente complejidad de algunos aparatos culturales trae consigo esa doble división, primero una producto de la profesionalización de los agentes culturales y, en seguida, otra producto de las relaciones sociales (de clase) entre trabajadores culturales (intelectuales) y trabajadores no-culturales (manuales). Esta misma división suele tener expresiones más complejas en otros terrenos, por ejemplo en el del arte, oponiendo crecientemente a artistas profesionales (definidos por su educación, su inserción de trabajo y su producción para el mercado o subsidiada) y artistas populares (no profesionalizados, aficionados, ajenos a los circuitos comerciales o subsidiados y que producen para circuitos comunitarios y no monetarizados). Por lo general, esta división viene reforzada —esta vez desde fuera— por la propia división social (de clases), hallándose reservadas las primeras posiciones para los poseedores de capital social, cultural y escolar, y las segundas para los agentes de origen popular.

Carácter de las Políticas Culturales

Los tres problemas indicados y analizados rápidamente en algunas de sus implicaciones muestran el volumen y la amplitud de los desafíos que necesariamente tendrá que enfrentar un proceso de

[125] Véase A. W. GOULDNER, *El futuro de los intelectuales y el ascenso de la nueva clase*, Alianza Editorial, Madrid, 1980.

democratización en Chile, una vez que se quiera proyectar al ámbito de la organización social de la cultura.

Es evidente que dichos desafíos serán enfrentados en circunstancias que ahora no se pueden prever y cuyo abordamiento dependerá estrechamente e interactuará permanentemente con las condiciones de democratización de la sociedad, la economía y la política.

Con todo, dichos problemas poseen una dimensión principal y específicamente cultural, y deberán ser abordados por medio de políticas orientadas también específicamente hacia la cultura. Impulsar esas políticas con un sentido democrático implica, primero que nada, *imaginar diseños institucionales* en que esos problemas puedan ser negociados pacíficamente, manteniendo abiertas las posibilidades institucionales para que cualquier interés individual o colectivo pueda ser realizado competitivamente e impidiendo a la vez que ninguno pueda —bajo cualquier forma de poder— resolverlo en su favor por fuera de ese proceso institucional de decisiones.

En estas condiciones se vuelve posible pensar en *una cultura organizada democráticamente;* no parece posible —en cambio— definir de antemano sus contenidos sustantivos, o sus formas expresivas. Estas y aquellos quedan sujetos, como cualquier otro interés sustantivo, a un proceso contingente y, por tanto, incierto de decisiones. Corresponde, pues, a la sociedad, a través de los partidos y las organizaciones sociales, de las asociaciones de diverso tipo y de sus movimientos culturales, expresar y proponer comunicativamente esos intereses sustantivos y someterlos a la competencia por la conformación de mayorías y consensos más o menos estables. Sólo así podría asegurarse su realización parcial y progresiva, y podrían cambiarse las orientaciones realizadas previamente; por medio de ese proceso continuo dentro del cual ninguno de los participantes puede aspirar racionalmente a realizar de una vez y para siempre sus particulares intereses y a encarnarlos de manera definitiva en la cultura.

Desde este mismo punto de vista es que tiene sentido para un socialista decir —como aquí se hace— que su primordial objetivo es realizar una especie de meta-interés político, cual es asegurar la democracia y su continua vigencia. Sólo en esas condiciones puede, en seguida, aspirar a realizar su concreto interés por difundir y realizar el ideal socialista en la cultura y la sociedad. Este último no podría ser pensado, en cambio, como un interés *alternativo* al interés democrático, salvo que en el límite se proponga suprimirlo para imponer la cultura socialista, proletaria o lo que se quiera.

Es decir, podría existir una organización democrática de la cultura (desde el punto de vista de su diseño institucional) que sea más o menos nacional, o más o menos popular, o contener

orientaciones socialistas o capitalistas, individualistas o colectivistas, solidarias o de competencia, etc. Asimismo, puede existir una organización autoritaria de la cultura que sea más o menos nacional, más o menos popular y que se oriente por el socialismo o por los intereses de los capitalistas.

En cambio, hablar de una organización socialista de la cultura tendría sentido únicamente como una negación del carácter democrático de esa organización, pues significaría la realización (en esa organización) de los intereses sustantivos del socialismo, protegidos política y administrativamente y, en el límite, represivamente, por el Estado. En este caso, en efecto, el propio diseño institucional debe realizar materialmente los intereses culturales de un sector de la población, sin que ese diseño pueda permitir que esa materialización sea revisada por medio del proceso político competitivo. La existencia de una ideología oficial de Estado significa exactamente eso: que el diseño institucional de la cultura ha asumido los intereses sustantivos de un partido, manifestándose uniformemente en la escuela, la prensa, el arte.

Por el contrario, un diseño democrático de la cultura podría hacer posible la realización de intereses socialistas, por ejemplo en el currículum escolar o en la prensa o su expresión en formas artísticas. Pero se trataría de una realización competitiva y, por tanto, contingente; es decir, de una realización esencialmente revisable por la propia existencia de un diseño cultural democrático.

Rafael Roncagliolo (*)

La Democratización de las Comunicaciones

Para anticipar el significado del tema que me ha de preocupar, quizá sería útil iniciarlo con una esclarecedora cita tomada de un trabajo del escritor Octavio Paz. Es la siguiente:

> *La civilización que ha inventado los instrumentos más perfectos de comunicación, es la misma civilización que sufre por falta de comunicación. Jacobson dijo alguna vez que el lenguaje es el único bien enteramente socializado. En efecto, todos somos productores y consumidores de lenguaje. En materia lingüística, nadie es propietario. Ahora bien, todos tenemos derecho a hablar, pero muy pocos pueden hacerlo a través de los medios de comunicación.*
>
> *Aún más: no sólo no nos dejan hablar, sino que quieren obligarnos a que escuchemos los mismos «slogans», las mismas mentiras, las mismas necedades.*
>
> *Las empresas capitalistas o los gobiernos, han confiscado la función lingüística —el hablar, el oír, el responder— y la han convertido en un monopolio. Un negocio o una forma de dominación política; el interlocutor convertido en cliente o en partidario.*
>
> *Para mi el socialismo comienza —o debería comenzar— con la libre posibilidad de todos y cada uno de hablar, oír y replicar. Sogre todo lo último: el derecho a la réplica, algo que es cada vez más difícil en la sociedad tecnológica. En cambio, en la sociedad primitiva, sí fue una realidad este socialismo verbal.*
>
> *En fin, los nuevos medios de comunicación no han sido hasta ahora medio de liberación de los hombres, sino al contrario: han servido para dominarlo (Octavio Paz en «Siete Voces»).*

Este Seminario se inscribe obviamente, como hito importante, en el proceso de una aguda reflexión colectiva acerca de la democracia latinoamericana. En el redescubrimiento de la democracia, sin embargo, las comunicaciones han sido una Cenicienta tanto para los académicos como para los políticos. Esto es curioso porque, en el mismo tiempo las comunicaciones han sido objeto de uno de los debates políticos internacionales más agudos de la post-guerra, debate que está llevando a la inminente desafiliación de los Estados Unidos de la Unesco.

La situación es aún más paradójica porque en los últimos años América

(*) IPAL.

Latina produjo algunos ensayos parciales de democratización de las comunicaciones que han resultado poco atendidos por los estudiosos latioamericanos, a pesar de que contuvieron elementos de política cuyo balance resultará indispensable en cualquier planeamiento democrático del futuro. A guisa de ejemplos: la reforma de la prensa peruana con Velasco Alvarado; la organización de la televisión chilena antes del golpe de Estado; el proyecto RATELVE en Venezuela durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez, y el casi clandestino proyecto de reglamentación del artículo constitucional que consagró el derecho a la información en México durante el sexenio de López Portillo.

Nuestra contribución no está destinada a analizar estas experiencias —lo que es materia de investigaciones en curso dentro del Centro de Estudios sobre Cultura Transnacional (IPAL)— sino a rescatar y subrayar la necesidad de pensar el lugar de los sistemas comunicativos latinoamericanos y las políticas nacionales de comunicación en la democratización del Estado. No nos parece viable ni pertinente analizar la fase actual de dominación y/o aventurar posibles líneas de evolución futura, prescindiendo de una de las agencias de socialización y aparato ideológico de Estado más eficazmente presente. Sirva esta especie de consigna que inspira el trabajo como licencia intelectual para incursionar en un debate un poco exótico para nuestras discusiones corrientes y para repetir a propósito algunas cosas prácticamente obvias en el análisis y en la historia de la democracia.

Lo que procuramos es: 1) precisar cómo emerge el tema en los debates internacionales; 2) situar la discusión en el marco teórico e histórico de las concepciones democráticas; 3) y proponer una hipótesis general sobre el lugar de las comunicaciones y de la democracia en la actual fase transnacional.

El Debate Internacional sobre las Comunicaciones

En la conferencia cumbre del Movimento de Países No Alineados, realizada en Argel en 1973, se denunció por vez primera a nivel gubernamental el «colonialismo informativo» [1]. Toda la doctrina liberal de la información, consagrada por la UNESCO desde 1948, descansaba sobre la

[1] En la Conferencia de Argel en efecto se planteó la necesidad de desarrollar «un análisis más científico del imperialismo cultural y una estrategia más específica para resistirlo», sobre la base de que «es un hecho establecido que las actividades del imperialismo no están confinadas solamente a los campos políticos y económicos, sino que cubren también los campos culturales y social». De ello se desprendía «la necesidad de reafirmar la identidad cultural nacional y eliminar las persistentes consecuencias de la era colonial», razón por la cual, entre otras cosas, se recomendaba «una acción concertada en el campo de las comunicaciones masivas». Lo cual implica, a su vez, «la reorganización de los actuales canales de información», calificados como «legado de un pasado colonial», que «han obstaculizado las comunicaciones libres, directas y rápidas entre ellos (los Países no Alineados).».

Véase TRAN VAN DINH: «Non Alignement and Cultural Imperialism», *The Black Schollar,* dic. 1976, págs. 39 a 49.

idea del «libre flujo internacional de noticas»; en nombre de este principio «democrático» más del 90 por 100 de las noticias que llegaban al público latinoamericano, por ejemplo, provenían de cuatro agencias transnacionales ubicadas en Nueva York, Londres y París. Frente al «libre flujo» los países del Sur empezaron a hablar del «flujo libre y equilibrado». El problema eran entonces las noticias internacionales y particularmente los silencios y distorsiones que éstas difundían a propósito de los países del Tercer Mundo.

Al mismo tiempo cobraba relevancia en la agenda de la Unesco la cuestión de las políticas nacionales de comunicación. El tratamiento mercantil de las noticias, de los medios masivos y de los mismos públicos empezaba a ser cuestionado. A la «noticia como mercancía» se opuso la noción de «la información como bien social». El concepto de las comunicaciones como «servicio público», análogo a la definición corriente de la educación o de la salud, empezó a cobrar cuerpo y ganar adherentes. La Conferencia Regional de la UNESCO en San José de Costa Rica, en 1976, puso de manifiesto que el mundo transnacional estaba decidido a cuestionar a fondo este nuevo discurso por gaseoso que él apareciese.

Fue tal la algarabía producida por los medios de comunicación occidental, y tal la solidez y constancia de los No Alineados en plantear el tema, que la UNESCO optó por crear una comisión especial para discutirlo. Surgió así la Comisión MacBride, cuyo informe final fue aprobado en 1980 por la Conferencia General de la Unesco reunida en Belgrado. Uno de los méritos de la Comisión y de su informe consistió en ampliar la polémica. No se trata ya sólo de las noticias y las comunicaciones masivas; aspectos de la mayor trascendencia, como la publicidad y la tecnología, hicieron su ingreso legítimo en la arena intergubernamental.

Una expresión utilizada y desarrollada en más de una sección del Informe MacBride empezó a adquirir resonancia y numerosos ecos: comunicaciones democráticas, democratización de las comunicaciones.

Dice literalmente el informe:

> *La reivindicación de una democratización de la comunicación tiene múltiples connotaciones, muchas más de las que se suele creer. Comprende evidentemente el suministro de medios más numerosos y más variados a un mayor número de personas, pero no puede reducirse simplemente a unos aspectos cuantitativos y a un suplemento de material. Implica un acceso mayor del público a los medios de comunicación existentes; pero el acceso no es sino uno de los aspectos de la democratización. Significa también unas posibilidades mayores —para las naciones, las fuerzas políticas, las comunidades culturales, las fuerzas políticas, las entidades económicas y los grupos sociales de intercambiar informaciones en un mayor plano de igualdad, sin una dominación de los elementos más débiles y sin discriminaciones contra nadie. En otras palabras, implica un cambio de perspectiva. Se requiere indudablemente una información más abundante, procedente de una pluralidad de fuentes, pero, si no hay posibilidad de reciprocidad, la comunicación no será realmente democrática. Sin una circulación de doble sentido entre los participantes, sin la existencia de múltiples fuentes de información que permitan una mayor selección, sin un desarrollo de las oportunidades basadas en un conocimiento completo de*

unos hechos heteróclitos y de unos puntos de vista divergentes, sin una mayor participación de los sectores, los espectadores y los oyentes en la adopción de decisiones y en la constitución de los programas de los medios de comunicación social, la verdadera democratización no llegaría a ser una realidad [2].

Esta aproximación, pese a su retórica y a sus limitaciones, sirve como consenso intergubernamental, para sostener que la democratización emerge antagónica respecto tanto a los autoritarismos políticos de los regímenes militares latinoamericanos, por ejemplo, como a los autoritarismos comerciales y económicos derivados del control que las empresas transnacionales, las clases dominantes locales y los grandes anunciadores ejercen con frecuencia sobre los sistemas de comunicación.

Desde el punto de vista latinoamericano, como ya se ha dicho, la cuestión de las comunicaciones se inscribe en una preocupación más vasta: se trata de volver a discutir desde el principio la problemática de la democracia y la manera como nuestras formaciones políticas y nuestros intelectuales dieron cuenta de este asunto. Andamos en tren de reformular ciertos temas —la democracia, la cuestión nacional, la noción de hegemonía— y en este proceso nos encontramos con que las comunicaciones han adquirido una relevancia extraordinaria, de la cual hay que tomar registro y a partir de la cual hay que pensar perspectivas de investigación y de acción.

Por eso, el binomio comunicación y democracia hay que abordarlo partiendo de la democracia, que es el objeto, para entender y ubicar dentro de ella a los instrumentos comunicacionales.

Una Vieja Polémica

Históricamente, desde la revolución francesa, han operado dos concepciones de la democracia que vienen a cuento a propósito de las comunicaciones. Si bien estos dos entendimientos se expresan en la antítesis entre democracia directa y democracia indirecta, su eficacia conceptual e histórica va mucho más allá de esta distinción. Por razones de comodidad podemos llamarlas la concepción restringida y la concepción social de la democracia. Para la primera, la democracia es sólo una forma práctica de gobierno, una técnica de designación de gobernantes. En esta vertiente, el ideal democrático queda encerrado, capturado, en el dominio de la administración pública y no tiene nada que ver con la economía ni con los hombres y situaciones concretas.

De este modo, se produce una doble reducción: la reducción de la democracia a la esfera de la política y la reducción de la política misma al acto del sufragio, cuanto más restringido mejor. Estamos hablando, naturalmente, de la tradición filosófica y jurídica que vinieron a condensar Constant y Guizot y que empalma con las viejas concepciones de Maquiavelo y Hobbes. Su producto concreto más ilustrativo fue el voto *censitaire,* o sea,

[2] *Un Solo Mundo, Voces Múltiples,* FCE/UNESCO, México, 1980, págs. 173 y 174; págs. 301 y 302.

limitado a los «capaces» que eran, no por casualidad, «los propietarios». Como decía Constant: «Sólo la propiedad hace a los hombres capaces de ejercer los derechos políticos» [3].

La Disociación Engañadora

Llamamos a este pensamiento liberal una adhesión no democrática al discurso político, por cuanto se sustenta sobre una ficción ya clásica en el análisis político. Consiste ésta en superponer la aparente igualdad entre los ciudadanos abstractos a la real desigualdad entre los hombres concretos. Los atributos igualitarios de aquellos enmascaran las situaciones desiguales de estos últimos. Concomitantemente, se produce un hiato entre lo social (concreto y sustancial) y lo político (abstracto y formal), que, en opinión de Georges Burdeau «fue la regla de oro de la época liberal» [4]. A tenor de esta ficción, el concepto de democracia sólo existe para el amputado terreno de la política. De esta manera, el «hombre» en general enmascara al «hombre situado» y el «pueblo nación» al «pueblo definido». La democracia que resulta de todo ello es una democracia devaluada, una democracia gobernante mas no gobernada ni gobernable popularmente. El concepto de libertad que tal concepción promueve es la libertad-autonomía, que atomiza, mas no la libertad-participación, que integra. Se trata de una «libertad de» sin «libertad para».

Más aún: esta «libertad de» se afirma de modo casi exclusivo frente al Estado. De ahí que los mitos liberales no se arguyan con relación a los grandes poderes económicos y privados. Tal ocurre con la ya contumaz reducción de la democratización de las comunicaciones al mito de la «libertad de prensa», y a su no menos mítico corolario del «libre flujo internacional de noticias». La irrealidad de tal libertad ha sido señalada, incluso por autores insospechables de filiación subversiva, como Servan-Schreiber [5], y en América Latina tal libertad encubre sólidos monopolios de clase y de empresas transnacionales, junto con una veloz y, ésta sí universal, concentración antidemocrática en la propiedad de las empresas de producción de mensajes comunicativos y culturales.

Pues bien, si es que efectivamente puede hablarse de un enmascaramiento (sin que el término presuponga maquiavelismo alguno), tal enmascaramiento pasa por la tendencia sostenida a reducir todo mecanismo de participación política al acto de votación, aun cuando este acto es, en sí mismo, expresión imprescindible en cualquier proceso democrático.

En síntesis, los mecanismos de dominación consensual en el capitalismo contemporáneo se fundaron sobre una disociación y un enmascaramiento

[3] CONSTANT, BENJAMIN: «Principes de Politique», en *Oeuvre*, París, págs. 1.146-1.147. Citado en CERRONI, UMBERTO: «para una Teoría del Partido Político», en *Teoría Marxista del partido Político, Cuadernos de pasado y Presente, 7*, México, D. F., sexta edición, 1978.

[4] Véase BURDEAU, GEORGES: *La Democracia*, Ariel, Barcelona, 1960.

[5] SERVAN-SCHREIBER, JEAN-LOIS: *Le Pouvoir d'informer*, Robert laffont, paris, 1972.

básicos: la disociación entre la política y la economía (y entre la sociedad política y la sociedad civil) y el enmascaramiento (o desplazamiento) del hombre por el ciudadano.

Democracia y Representación

En oposición a esta perspectiva, existe la concepción social de la democracia que retoma la tradición de Rousseau. Aquí la democracia no es asunto de técnica eficaz de gobierno sino de real representación de intereses distintos y contrarios que coexisten en toda sociedad. La democracia es búsqueda del consenso, mediación permanente entre los intereses reales de los gobernados. Y, por tanto, el ideal democrático rige tanto la vida política como la vida económica y el conjunto de instancias de la sociedad. Política y economía aparecen integradas, no divorciadas. Frente a los mecanismos de disociación (entre la política y la economía) y de enmascaramiento (del hombre por el ciudadano) que caracterizan a la concepción restringida, este fermento democrático se sustenta sobre la crítica al Estado y a la economía. A su impulso han emergido nuevas regiones jurídicas que desembalsan los estrechos diques del derecho público y el derecho privado. La legislación laboral, educativa o de salud, por ejemplo. Es en estos territorios nuevos que hay que colocar a las comunicaciones, liberándolas de su sentencia de pertenencia al terreno del lucro, sin caer en su adscripción mecánica a la esfera gubernamental. De esta manera, el movimiento por la democratización de las comunicaciones se inscribe en la larga historia de los movimientos de democratización de todos los aspectos de la vida social.

Dicho directamente: en la revolución democrática coexisten dos ideales. Por un lado, el ideal de la burguesía, que corresponde históricamente a las democracias restringidas, las mismas que hoy, no por casualidad, quieren resucitar las empresas transnacionales y los gobiernos militares de América Latina. Por el otro lado, el ideal popular que lleva a la conquista de formas democráticas amplias que fueron resultantes, aún inconclusas, de la articulación entre las movilizaciones de la clase obrera en torno a sus reivindicaciones inmediatas y de su gradual unificación política junto con la demanda de universalidad del sufragio.

Por tanto, el concepto común de democracia que hoy manejamos es, en parte importante, heredero y tributario de la organización y las movilizaciones de las clases subordinadas. Es una conquista de ellas, aunque incompleta, y no un bastión o propiedad privada del pensamiento liberal decimonónico.

Criterios Divergentes

Con lo cual, lógicamente, la idea y las formas reales de la democracia se han vuelto también un escenario de contradicciones en el que las clases y naciones subordinadas presionan por la ampliación democrática (nacional o internacional), mientras que las clases y naciones dominantes recurren crecientemente a las formas más variadas de autoritarismo. No es casualidad

que «la ingobernabilidad de las democracias» resulte uno de los temas preferidos de la célebre «Comisión Trilateral».

Y, por lo mismo, la propuesta de un Nuevo Orden Internacional de la Información forma parte de una vasta propuesta de democratización de las relaciones internacionales, lanzada en primer lugar por el Movimiento de Países No Alineados. Se entiende así que esta propuesta nazca hermanada a la del Nuevo Orden Económico Internacional. En rigor, uno puede considerar la irrupción histórica del Tercer Mundo como un proceso de ampliación creciente en la demanda de independencia y soberanía: en las décadas de los 40 y 50 se trató sobre todo de la independencia política; en los años 60 la demanda se amplió para abarcar la soberanía económica, y lo que marca a los años 70 es que el movimiento accede, finalmente, también al terreno de la cultura y las comunicaciones. En este proceso las comunicaciones vienen simplemente a contribuir a la democratización del poder internacional.

Por lo que el NOII resulta una suerte de defensa del Tercer Mundo (y no sólo del Tercer Mundo) frente a la expansión colonial y encarna, por eso mismo, una voluntad democrática ajena en sí misma a todo controlismo gubernamental, tanto como a la censura y manipulación compulsivas que los monopolios ejercen sobre sus propios medios de comunicación llamados «libres».

De la Democracia a las Comunicaciones

Esta vieja polémica entre la concepción liberal y la concepción social de la democracia es un marco de referencia pertinente para las discusiones de hoy acerca de las relaciones entre comunicación y democracia. En efecto, una perspectiva liberal reduce estas relaciones al problema de la libertad de prensa y de la no interferencia del Estado en los negocios comunicacionales, mientras que una afirmación social de la democracia, como la que aquí sostenemos, procura incorporar el carácter democrático al funcionamiento mismo de los sistemas comunicativos.

Por lo mismo, tales relaciones mal podrían limitarse a la mera declaración o recetario de buenas intenciones a propósito de la necesidad de fortalecer el acceso y participación en los medios, de consagrar jurídicamente el derecho a la información o de democratizar las comunicaciones en sí mismas, como pareciera desprenderse de la definición proporcionada por el Informe MacBride, que a la letra dice:

> *«Cabe definir la democratización diciendo que es el proceso mediante el cual: i) el individuo pasa a ser un elemento activo y no un simple objeto de la comunicación; ii) aumenta constantemente la variedad de mensajes intercambiados; iii) aumenta también el grado y la calidad de la representación social en la comunicación o la participación»* [6].

[6] *Un Solo Mundo, Voces Múltiples, op. cit.*, pág. 289.

Sin duda que esta definición atiende bien al aspecto intrínsecamente comunicacional de la democratización, y sin duda el Informe en su conjunto cumple una función positiva y relevante para los países del Tercer Mundo. Pero el problema teórico y analítico de la relación umbilical entre la democracia y las comunicaciones desborda ampliamente lo que un informe de esta naturaleza podía pretender.

Es en términos de las disociaciones y los enmascaramientos fundacionales propios de la sociedad burguesa, así como de los antagonismos que tales disociaciones provocan, que uno puede adentrarse mejor en la problemática de los vínculos entre comunicación y democracia. De hecho, puede plantearse la hipótesis general de que estos vínculos incluyen nuevas disociaciones, nuevos enmascaramientos y nuevos antagonismos, elementos todos estos que aparecen tanto a nivel de las naciones como en la esfera internacional.

Se trata primero de la disociación entre el hombre y el receptor y del enmascaramiento producido por la ilusión de participación que puede producir en el receptor el hecho de ser víctima del bombardeo de informaciones fragmentadas que caracteriza a los medios contemporáneos.

El acto cotidiano de mirar la televisión, como relajo después de una agotadora jornada, es en este sentido análogo y quizá más eficaz que el acto infrecuente de la votación. La ideología del «receptor-hombre bien informado» apunta en esta dirección.

La Máscara del Consumismo

Pero quizá no sean esta disociación y este enmascaramiento los más definitorios de la relación estructural e ideológica entre los sistemas de comunicación social y la realidad de la democracia. Stuart Ewen [7] ha demostrado cómo, en la historia de los Estados Unidos, el consumismo y la publicidad sirvieron para sustituir las demandas de igualdad y las crecientes reivindicaciones en las esferas de la producción y el poder, por aspiraciones de consumo. En este marco, el desarrollo de los sistemas comunicativos corresponde a los cambios requeridos en los mecanismos y en las formas de ejercicio de la hegemonía y de conquista de legitimación para el *statu quo*.

Siguiendo a Ewen, es quizá, la construcción ideológica del «consumidor» la que mejor cumple hoy día, la función que ayer inició el ciudadano. El enmascaramiento aquí no se da ni siquiera en el acto de comprar. Es suficiente el momento del deseo, la ilusión de la compra y de la adquisición del *status* que dicha compra proporcionaría. Y en este sentido, los atributos del consumidor son análogos, por lo abstracto, a los del ciudadano. No es que tenga libertad para comprar sino que tiene libertad de comprar. El Estado no le prohíbe comprar; incluso le estimula a hacerlo.

En síntesis, si las ideas democráticas originales fueron primero confinadas al área de la política, hoy parece proponerse una nueva des-semantización de la palabra democracia. No se trata ya ni siquiera de la pura

[7] EWEN, STUART: *Captains of Consciousness*, McGraw Hill, 1976, pág. 19.

democracia política sino que se reemplaza a ésta por la «democracia del consumo» y por la «democracia de la información». Es decir, por las ilusiones de un consumo igualitario y de un acceso homogéneo a la información.

Precisemos: no se trata de que el receptor y el consumidor reemplacen al ciudadano o sean categorías ideológicas del mismo nivel que esta última. No. La ficción del ciudadano obviamente subsiste, pero se ve complementada, apoyada, por estas nuevas ficciones. Por lo demás, también es relevante la diferencia de regiones ideológicas en que se colocan el ciudadano de un lado y el receptor y el consumidor del otro. Aquel es una representación de naturaleza política, mientras que éstas son representaciones comunicacionales. Ha ocurrido pues, que la construcción política ha ido cediendo a los embates democráticos del movimiento popular y ya no se basta. Y ha ocurrido también que las instancias de legitimación del *statu quo,* y el peso del aparato de hegemonía político parecen haber cedido algún lugar a las instancias de legitimación y al aparato de hegemonía cultural comunicativo.

De esta manera, los sistemas de comunicación se definen con relación a la democracia, no tanto por el número de receptores o la pluralidad teórica de los mensajes permisibles, sino por la función concreta y material que cumplen en términos de la reproducción de las relaciones de producción. Y a este respecto, el lugar preponderante adquirido por la publicidad (vehículo principal de la ideología del «consumidor») y por las tecnologías contemporáneas (vehículo principal de la ideología del «receptor bien informado») en el conjunto de los sistemas de comunicación, hacen de ambas «palabras culturales dominantes», prototipos de la nueva dominación.

Nueva Fase: Algunas Hipótesis

Lo cual apunta en una dirección de mayor envergadura; todo hace pensar que hemos entrado en una nueva fase del capitalismo. Se trata de la fase transnacional, definible en términos económicos, políticos y también ideológico-culturales. Esta fase transnacional se expresa en el autoritarismo o totalitarismo capitalista que proclama la «ingobernabilidad de las democracias» y se caracteriza culturalmente, entre otras cosas, por el lugar prominente que los sistemas de comunicación social adquieren en los procesos de socialización de las personas y de reproducción de las relaciones de producción.

A estas alturas es posible hipotetizar algunas de las características principales de la fase transnacional de la cultura y las comunicaciones, características cuya validez teórica parece estar dada, pero cuya verificación empírica requiere de un ambicioso programa de investigaciones. Puede así proponerse que en la fase transnacional:

a) Los medios de comunicación tienden a convertirse en aparatos de hegemonía y agencia de socialización predominantes, desplazando en parte a la familia, la Iglesia y el aparato escolar. De ahí que su lugar en la producción

social de la realidad, y en particular sus ideologías de la democracia, resulten absolutamente cruciales.

b) El clásico pensamiento liberal sobre la democracia cede lugar a la tesis de la «ingobernabilidad de las democracias» en que se funda el «totalitarismo neocapitalista». Se accede así a una etapa constituida por la renuncia (parcial) de las clases dominantes al discurso democrático y por la consolidación de movimientos populares que adhieren tanto al cambio económico como a la profundización de las conquistas políticas igualitarias.

c) Paralelamente a lo anterior, surgen nuevas des-semantizaciones de la palabra «democracia», que tiende ahora a equipararse con «la democracia del consumo» y «la democracia de la información». El pensamiento liberal decimonónico se reencarna en estas nuevas formulaciones, funcionales a los requisitos contemporáneos y transnacionales de su hegemonía.

d) La publicidad y la tecnología se convierten en «palabras culturales dominantes». Ambas contaminan el conjunto de las formas culturales y comunicativas, asistiéndose a una informatización de todos los lenguajes y a una contaminación publicitaria, incluso de la escuela y las formas pedagógicas.

e) Consecuentemente, los antagonismos sociales se expresan con fuerza particular en la arena de la cultura y las comunicaciones. Surgen así un sinnúmero de experiencias de comunicación popular, definidas como tales no en razón de su sustancia comunicativa en sí misma, sino de su inserción en la sociedad civil, es decir, por su pertenencia al campo de lo nacional, popular y democrático, que es el campo de las clases y sectores subordinados de la sociedad.

Democratización y Comunicaciones

Cualquier programa de democratización del Estado que se piense hoy en América Latina, por tanto, tiene que incorporar la problemática comunicativa. No hay que olvidar, por ejemplo, que sólo treinta y un países del mundo sostienen el sistema comercial-privado de radio-televisión que en América Latina pareciera de «derecho natural»; y que de esos treinta y un países, dieciséis —¡más de la mitad!— son latinoamericanos; en algún sentido, entonces, nuestro aparato comunicativo está particularmente privatizado y transnacionalizado por lo que se hace necesario; urge pasar de la «comunicación como derecho individual» de quienes tienen los medios para realizarla al entendimiento de la comunicación como poder "que demanda un ejercicio democrático y una responsabilidad social".

No habrá forma de incrementar el acceso, la participación y la pluralidad de los mensajes de que habla el informe McBride, si se soslayan los problemas de la propiedad, el financiamiento y el control social sobre los medios. Ni los modelos participatorios en abstracto que hoy abundan, ni las elegías o testimonios sobre la comunicación popular, tienen destino societal alguno si es que ignoran que la democratización es ante todo democratización de la propiedad, el financiamiento y el control. Dicho en otras palabras, toda política que se reclame democrática debe abarcar estos tres problemas.

Opciones a la Vista

Se trata primero de crear formas de propiedad social sobre los medios; superando la dicotomía entre propiedad estatal y propiedad privada. Ejemplos ya mencionados de ella son la organización de la televisión chilena antes del golpe y la frustrada reforma de la prensa en el Perú.

En cuanto al financiamiento, también parece posible escapar al dilema subvención gubernamental o financiamiento publicitario. Mientras el grueso de la televisión y la radio latinoamericanas dependan en un 100 por 100 de la publicidad, no habrá manera ni motivos para democratizarlas. Y en esta materia hay numerosas experiencias, en particular en varios países europeos, que pueden ser tomadas como antecedentes para garantizar un financiamiento democrático. Es decir, no sujeto a la voluntad de los grandes anunciantes y las agencias transnacionales de publicidad, ni tampoco al arbitrio de los gobiernos.

¿No es tiempo de incorporar esta temática a la discusión y propuestas de democratización de los Estados latinoamericanos?

Se trata, en suma, de una problemática que compromete centralmente las posibilidades de fundar sistemas democráticos estables y reales. Por eso nos parece necesario incorporar la temática cultural de las comunicaciones al análisis, la discusión y las propuestas de democratización de los estados latinoamericanos.

Jorge Graciarena

Un comentario sólo para, en primer lugar, decir que el trabajo que nos ha traido José Joaquín es una contribución excelente en tanto que ha sido muy poco cultivado en América Latina el análisis de la tipología que presenta que creo esclarece una cantidad de puntos que son esenciales para entender ciertos procesos que no han sido completamente comprendidos desde las perspectivas con que han sido asumidos hasta ahora. Es posible que las estructuras tipológicas que nos presenta ese documento puedan ser agregadas y matizadas con mayores pormenorizaciones. Yo no sé si eso es demasiado importante; tengo la impresión de que el ejercicio que hace, sobre todo la demostración con el material empírico recogido sobre el caso chileno, muestra la plausibilidad heurística del modelo que utiliza. Yo simplemente estoy haciendo esta intervención porque quería preguntarle y sugerirle si, además de esta perspectiva —lo que he dicho es exclusivamente para legitimarla—, no existiría la posibilidad de ver el mismo problema desde otro plano. Dada una cierta configuración ideológica predominante, en un cierto momento cultural, con los correspondientes cuadros de valores que acompañan a una situación de hegemonía, las clases que manejan los aparatos de dominación en la sociedad, en el Estado y fuera del Estado y, sobre todo, con los valores de legitimación que utilizan, es decir, las ideologías dominantes: ¿no se puede también ver el problema del campo cultural y de la producción cultural operando en el sentido de producir ciertas determinaciones que contribuyen a configurar un campo cultural determinado, un mercado simbólico y relativamente definido? Es decir, hay un momento en que, por ejemplo, prevalece el liberalismo como ideología, aunque ciertas realidades sociales no correspondan exactamente al modelo ideológico liberal. El problema es si, dadas las características que tiene el liberalismo como ideología, de suyo, no tenía que constituirse su campo cultural. Por supuesto no es una determinación puntual la que estoy sugiriendo, sino la posibilidad de que esto contribuya a la configuración de parámetros que dan, más o menos, las directrices con que se constituye finalmente la cultura y operan los diferentes elementos del modelo que nos ha presentado.

Ludolfo Paramio

Yo tendría dos problemas que plantear. Uno de orden teórico y otro muy directamente relacionado con políticas culturales progresistas.

El primero es que al diferenciar entre umbrales de acceso y procedimientos de control se plantea la cuestión central de qué es la hegemonía cultural. Creo que ha sido definida por el ponente como el control de los medios de comunicación simbólica y eso me parece que equivale a reducir hegemonía a dominación de un determinado tipo de relaciones de comunicación. Creo que el término «hegemonía» debería reservarse más para un efecto estructural que en cierta forma no tendría sujeto y que sería la fundamentación simbólica de orden «gnómico», por seguir la jerga de la profesión, y la capacidad de un código de valores para legitimar el orden político y social, dar sentido a las conductas individuales y asignar a los sujetos posiciones de sujeto. Para eso no basta con tener la Prensa, ni con ser los únicos que saben leer y escribir, hace falta tener un código de valores que sea aceptado y reconocido como tal por la totalidad de la mayoría de la población. Ahí se plantea esa diferencia entre umbrales de acceso y medios de control, que remite a su vez a la diferencia de Gramsci entre los grandes intelectuales y los pequeños intelectuales. Evidentemente, lo que permite en un orden tradicional el establecimiento de un orden «gnómico», no es el hecho de que sólo sepan escribir los grandes intelectuales, es el hecho de que hay sacerdotes que predican en las iglesias todos los domingos y establecen los valores universalmente aceptados. Esto remite al problema de qué se hace cuando se asiste a una crisis simbólica no represiva (es una experiencia que hemos pasado en España muy recientemente y sobre la que me extenderé mañana), que puede ser la de que se derrumbe el orden simbólico legitimador del orden anterior o incluso que ese orden anterior nunca haya llegado a estar legitimado, que haya contado sólo con cierto consenso pasivo, y que el derrum-

bamiento del orden represivo implique la aparición de un orden no legitimado, de un orden nuevo y democrático, pero no necesariamente «gnómico», en el sentido fuerte del término. Y así se plantea una problemática, que me parece absurdo desarrollar ahora, que es la de cómo se crea un orden nuevo, de si la creación de un orden democrático no debe tomarse en el sentido literal de creación de un orden; es decir, que no basta con derrumbar el falso orden, el orden represivo, sino que es necesario crear también un orden simbólico, que legitime esa nueva ordenación democrática de la sociedad. Y, luego, se plantea un problema material y muy puntual que es el de qué política se hace respecto a los medios de comunicación, y ahí es donde entraría la problemática y las puntualizaciones que ha hecho Brunner al acabar su exposición. El problema de quien controla los medios de producción es muy importante y, por consiguiente, el de quién controla los medios de comunicación. La forma en que está organizada la producción simbólica dentro de los medios de comunicación también es muy importante; no es lo mismo una sociedad cooperativa que un director propietario que hace y deshace. Pero hay problemas más complicados, como que un medio de comunicación tiene que sintonizar con una demanda social y con valores simbólicos en competencia, tiene que ofrecer algo en un mercado que lo es en sentido estricto, y vamos a utilizarlo en términos muy analógicos; es decir, la comunicación es mercancía, pero hay que utilizarlo también en el otro sentido: es un mercado simbólico en el sentido de que compiten mercancías simbólicas distintas y que quien apuesta por una mercancía simbólica que nadie quiere comprar, finalmente quiebra, —quiebra que se mantiene con subvenciones del Estado—. Y este es un problema muy dramático que en España vivimos porque ha habido un dirigismo cultural ligado al orden anterior, al Estado autoritario, que se prolonga en estos momentos en la existencia de una cadena de medios de comunicación del Estado, que parece que van a ser finalmente subastados en breve, y que han pasado de ser órganos del Estado anterior, del régimen anterior, a ser, no en todos los casos pero sí en bastantes, órganos de resonancia del nuevo gobierno socialista. A mí, personalmente, me resulta más agradable que los medios de comunicación del Estado estén a favor del gobierno socialista, pero por, quizá, un prurito estético, la forma un tanto servil en que en algunos casos lo hacen, y la sospecha de arribismo que en algunos directores de estos medios se pueden percibir, junto con una cierta torpeza en la emisión de mensajes, me hace pensar que más bien producen efectos boomerang y, en general, me hace sentir incómodo ante el hecho de que los medios de comunicación del Estado se han transformado en medios de comunicación de otro Estado, o del mismo Estado pero con otro régimen, sin sufrir cambios sustanciales. Entonces, sí se me plantea el problema : ¿Cómo se socializan los medios de comunicación? ¿Qué quiere decir sustraer los del control privado sin ponerlos en manos del Estado? Todos tenemos la idea de lo que sería deseable, pero no sabemos muy bien cómo llegar a ello. No sé si Henry Pease podría decir algo al respecto, pero la impresión que tengo, quizá deformada por las multinacionales de la información, es que la socialización de los medios de comunicación en Perú no surtió resultados totalmente convenientes. Creo que ahí también habría bastante que discutir, y tengo la impresión de que de lo que se trata es de aumentar la oferta privada de comunicación, no de disminuirla, de que los mensajes de origen privado que los propietarios del capital o el Estado no están interesados en difundir, puedan difundirse desde una base social que los apoye. Pero, insisto, creo que esto implicaría, más aumentar la oferta privada que intentar hacer algún tipo de estatalización aunque sea bajo la más modesta y educada etiqueta de socialización de los medios de comunicación. En general, confieso que, por la dolorosa experiencia española, sospecho más de las tendencias a socializar la oferta, que de las tendencias a privatizarla. En este país, los medios de comunicación privados han hecho mucho más por la democracia que los medios teóricamente sociales.

Henry Pease

Respondiendo a lo que se acaba de plantear, la experiencia peruana no fue buena y creo que, básicamente, traspasó el control de los medios de comunicación de una mano a otra sin capacidad de innovar contenidos. Pero el proceso no lo podemos reducir sólo a eso. Estaba pensando en un punto que planteaba Xabier Gorostiaga esta mañana, y que creo que no lo tratamos por la enorme variedad de temas que hemos estado analizando, y era que cada vez que entramos a tratar el tema económico, encontramos (sobre todo viendo la realidad centroamericana) que allí existe un problema de estilo de desarrollo; y él plantea una alternativa de estilo de desarrollo sencillo y que tiene mucho que ver con los medios

de vida, y que es totalmente contradictorio con lo que nos transmiten los grandes medios de comunicación en América Latina. Por poner un ejemplo, cuando en la época de Velasco se estatiliza la TV, no significa que no estuviera subordinada a la publicidad. En todo caso, la promoción de la sociedad consumista estaba ahí, claramente en contradicción con lo que eran algunas de las reformas que intentaba el régimen. Y si hubiera durado más y si hubiera profundizado más la reforma, la contradicción hubiera sido mayor. No es un problema solamente del control del medio, sino también del contenido de la orientación de la alternativa ideológica del medio. Sin embargo, viendo quizá más realidades, como la latinoamericana, creo que es un problema de abrir el uso de los medios a la expresión de una pluralidad cultural. Aquí señalaría una experiencia, que puede ser muy primaria porque está comenzando ahora: lo que nosotros hicimos en el Municipio el 18 de enero, a quince días de haber asumido el gobierno municipal de Lima: celebrar el aniversario de Lima de otra manera. Lima, en este momento, es una ciudad que tiene más del 60 por 100 de emigrantes, donde se expresan en síntesis todas las variedades culturales que hay en el Perú, que son bastante amplias y que, normalmente, son exluidas de todos los medios de comunicación, y también excluidas de todas las celebraciones. La del 18 de enero consiste siempre en evocar a Pizarro, una misa en la catedral y dos actos más, lo cual tiene muy poco que ver con lo que la gente puede y quiere expresar. Lo que hicimos fue concentrarnos en las cinco plazas principales y, sin recurso alguno de por medio en materia económica, invitar a todos los clubs departamentales a expresarse con sus diferentes manifestaciones culturales y a organizar una gran movilización que reunió a más de 150.000 personas, en una fiesta popular en la que se comenzó a ver algo que creo es fundamentalmental: la sensación de que la gente está apropiándose de la ciudad. Esto, evidentemente, es sólo un punto de partida si se habla de toda la posibilidad que hay en las expresiones culturales del pueblo, de expresarse de manera sencilla con cuestiones que no son de gran coste económico. Creo que ahí vamos encontrando estilos alternativos de pensar una política cultural que, indudablemente, no puede evadir el afrontar el problema del control de los medios de comunicación porque hoy día, por poner un ejemplo, en reacción a lo que ocurre en la época anterior, simplemente la música criolla casi no tiene espacio en la TV, porque antes, por decreto, se determinó el número de horas que tenía que tener. Evidentemente, el problema no era ni un decreto que lo estableciera, ni que ahora no tenga lugar. Creo que aquí se plantean algunos de los problemas que se han mencionado.

José Goñi

Voy a ser muy breve. En primer lugar, creo que es de extraordinaria importancia que se planteen estas cuestiones en seminarios de esta naturaleza, porque siempre los asuntos culturales son el hermano pobre de este tipo de discusiones. Simplemente, no aparecen en ningún momento y creo que es extraordinariamente positivo que se haya planteado en esta ocasión y que sea un intento que se siga desarrollando. Cuando uno piensa en la crisis actual de América Latina, y en la relación existente entre Estados y democracia, y las relaciones que se dan en todo este proceso y los conflictos que surgen allí, uno percibe que es preciso replantear la estrategia de desarrollo para la América Latina en general, con todas las calificaciones que merecen las diferencias país a país. Ahora bien, cuando escuchamos ayer las intervenciones de los ponentes, me daba la impresión de que, en alguna medida, seguimos metidos en el eterno diálogo de sordos entre los economistas y los sociólogos, en que el economista sigue pensando como tal y termina planteando sus modelos económicos, y el sociólogo sigue pensando como sociólogo y plantea también sus alternativas sociológicas, pero no somos capaces de establecer la necesaria síntesis, el necesario puente entre uno y otro razonamiento y que, entonces, la concepción del proyecto global, de una estrategia global, de la definición de un estilo de la estrategia global de desarrollo, dista mucho de ser suficientemente pensada, elaborada y trabajada, como para que nos garantice la solución, por lo menos, de algunos problemas esenciales que estamos viviendo. Dentro de este proyecto global, que es preciso establecer ahora, evidentemente que el factor cultural es un factor central puesto que, parece claro, un proceso de transformación social real, en definitiva, es esencialmente cultural. Si no se apunta hacia las transformaciones culturales necesarias, difícilmente veo que cualquier proyecto que se intente aplicar de transformaciones de estructuras sociales, económicas, políticas, pueda tener éxito y pueda enraizarse. Creo que la importancia en lo cultural radica tanto en la necesidad de la creación de un cuerpo conceptual que legitima un

nuevo orden democrático, como en la incorporación de las mayorías a la cultura.

Jordi Borja

Quisiera plantear a Brunner que hiciera algunos comentarios respecto a dos problemas que me parencen importantes en nuestra época. Uno es la importancia que habría que atribuir a la cultura administrativa. Hace unos años se hablaba, en la década de los sesenta, de la separación entre cultura popular y cultura de élite, por una parte, y dentro de la cultura de élite, más o menos amplia, entre cultura científica y cultura literaria.

Creo que, ahora, este tipo de distinciones las hemos superado y ya no están de actualidad, pero lo están otras. En muchos países europeos, incluso en situaciones políticas en que la izquierda, la izquierda posible o la izquierda real, gobierna, hay una separación cada vez mayor entre la cultura de los políticos que hacen administración, y la cultura de los intelectuales, que están fuera de la administración directa, incluso en casos en que viven de ella. Y, por otra parte, hay una separación entre la cultura político-administrativa y político-económica de los que están en el Estado, y la cultura política de las clases populares.

En estas condiciones, parece que uno de los elementos fundamentales para la democratización del Estado sería dotar a las clases populares de unos elementos de cultura administrativa que les falta. Es decir, antes se ha hablado de que para democratizar el Estado hace falta que los ciudadanos estén organizados, que haya un tejido social, etc.; yo diría que incluso falta una cosa más elemental: que sepan cuáles son sus derechos más elementales. Nosotros, ahora, estamos comprobando en la política práctica que quizá hay que empezar por lo más elemental, a pesar de ser un país casi sin analfabetismo: explicar a los ciudadanos, a través de oficinas muy descentralizadas, cuáles son sus derechos reales, cuáles los trámites administrativos que deben hacer... Porque hay situaciones curiosas: puede haber, por ejemplo, subvenciones importantes para la vivienda, o posibilidades de becas, o posibilidades de ir a colonias de verano para los hijos de las clases bajas, etc., que no se utilizan. Y estamos, muchas veces, haciendo una política social, cuyos destinatarios son las clases medias, sobre todo las clases medias profesionales, que son los que están informados y utilizan, a fondo, una serie de ofertas que hace la Administración pública progresista que, en principio, irían destinadas, sobre todo, a clases populares. Este es un aspecto.

El otro aspecto que quería indicar es el impacto, que ya es más que impacto, es realidad extensiva, de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, puesto que, es evidente que, dentro de unos años, a través de la TV sin hilos, a través de la TV por cable, de la TV por satélite, a través de la generalización del vídeo, etc., todos podremos vivir exclusivamente encerrados en nuestra casa, recibiendo unos programas que habrán sido elaborados por cuatro o cinco multinacionales, o quizá por la misma con distintos nombres. Pero al mismo tiempo que ocurre esto, ocurren fenómenos de recuperación o de removilización de identidades locales o colectivas. Estos fenómenos que se han citado ahora sobre la reapropiación de la ciudad se están viviendo en todas partes, en Europa, e incluso en Los Angeles que es la ciudad menos ciudad de todas las ciudades. Es decir, hay un fenómeno de revalorización de las entidades locales más elementales que permite pensar que estas nuevas tecnologías de la información o la comunicación pueden servir, tanto para la uniformización más universal, como para la construcción de culturas locales. Pienso que es perfectamente posible, en estos momentos, que haya televisiones o emisiones de TV a nivel de barrio como ya las hay en radio. La inversión es mínima y replantea, si no los contenidos, al menos los instrumentos de la cultura popular.

José Joaquín Brunner

Creo que es posible, como sugería Jorge Graciarena, analizar el fenómeno de la determinación y condicionamiento del campo cultural desde el punto de vista de las ideologías más fuertes que aparecen dentro de él. Es muy claro, por ejemplo, que la ideología neoliberal tuvo un tipo de influencia muy importante en la estructuración ideológica del campo cultural en Chile; él la daba por muy liquidada, hoy día, desde un punto de vista económico, pero de repente aparecía con mucho más que todo eso. Creo que no se toma en cuenta en esa reflexión que esa ideología neoliberal, por lo menos en la experiencia chilena, me parece que llegó, en el fondo, a destruir una cierta imagen de proyecto nacional que sí era predominante en el campo cultural chileno, desde los años treinta o cuarenta en adelante, y que era el proyecto que asociaba democracia con industrialización, con el Estado de compromiso, con intervención estatal, etc. Ese proyecto nacional,

de alguna manera, se liquidó y, desde ese punto de vista, la crisis simbólia del orden autoritario, va a coincidir, como dice Ludolfo Paramio, con una crisis también muy profunda en términos de las perspectivas de un orden alternativo, porque la ideología neoliberal creo que hizo ese trabajo de demolición, de una manera muy eficaz.

Todo mi énfasis se cifraba en decir que ese éxito que obtuvo en este caso una ideología determinada, no estaba solamente dado por lo que esa ideología movilizaba como contenido, sino porque ella llegó a encarnarse en un conjuto de instituciones muy importantes, y Jorge Graciarena vivió en Chile esa experiencia. En un momento determinado esa ideología no sólo permeó toda la gran prensa, sino que, además, llegó a controlar absolutamente todas las cátedras de economía de todas las Universidades del país, llegó a establecerse en centros de investigación que hacian un trabajo intelectual importante. En fín, hubo un aparato que soportó y alimentó esa ideología neoliberal, lo que creo que explica de alguna manera el éxito que tuvo en desmontar y desmoronar todo un proyecto histórico que había venido desarrollándose, y que había venido permeando la conciencia nacional de muy variados sectores.

No me planteo, y así está en mi trabajo, que la hegemonía sea solamente control sobre los medios de producción cultural, como pareció sostener, en algún momento, Ludolfo Paramio. Está todo el otro fenómeno de integración simbólica que es otra manera de decir lo que él afirmaba, que hay un problema de los contenidos que se movilizan, de los valores, de la capacidad que las distintas propuestas ideológicas movilizadas a través de esos medios controlados por unos y otros sectores tengan de producir conformismo, de generar identidades, de definir sujetos sociales. Bajo esa noción de integración simbólica está presente esta otra dimensión de la hegemonía que no es el puro control sobre los medios de producción cultural.

En cuanto al problema de la comunicación y de la mayor oferta privada, a lo cual replica Pease con los ejemplos de concentración monopólica de los medios de control oligopólico de los mercados comunicacionales, la verdad es que ese es un debate central y está abierto en todas partes.

En Chile, hoy día, a partir de la experiencia de estos años, se discute mucho, y yo miro con mucho escepticismo esa propuesta, en torno a la vegencia y posibilidad que en la democracia podría tener los múltiples micromedios que surgieron durante este tiempo, en los sindicatos, en el movimiento estudiantil, en las poblaciones, en grupos de mujeres, etc. Y se presenta como una forma de aumentar lo que se denominaba como oferta privada de mensaje en los circuitos de comunicación. Pero, en realidad, el problema se traslada al de los circuitos de comunicación que, por lo general, son extraordinariamente cerrados y pequeños en el caso de los micromedios, como es obvio. Y se cae en el otro lado, de medios con mayor potencialidad de desarrollo, que sí requieren la movilización de ingentes recursos, de personal especializado... Y entonces se vuelve al problema de cómo montar un conjunto de medios que puedan hacer una oferta privada, pero que, a la vez, expresen intereses de los más diversos sectores y no solamente de aquellos grupos que logran movilizar los recursos necesarios para disponer de esos medios.

Respecto del problema de la relación entre lo que Borja llamaba cultura administrativa y cultura popular, es una dimensión de los múltiples problemas que, por lo menos en América Latina, enfrenta todo el conglomerado de esto que se llama la cultura popular y que, en realidad, es un conjunto muy heterogéneo de culturas sometidas a un conjunto de procesos muy complicados, de fragmentación, de subordinación y de penetración por la industria cultural de masas. Así, el problema de la cultura administrativa, que me parece real, en muchas partes de América Latina aparece como una dimensión de un conjunto de problemas mucho más serios que se refieren al desarrollo de la subsistencia de las culturas populares. A menos que uno tenga una visión extraordinariamente romántica sobre la viabilidad y la posibilidad de esas culturas populares creo que ahí hay otro problema central que en tan poco tiempo no se podría desarrollar, pero que es uno de los problemas que merecería una discursión más seria cuando se habla de la relación entre política y cultura en términos de políticas culturales, y de la relación o de la ingerencia en estos campos del Estado: qué es lo que se puede hacer y cuáles son los desarrollos previsibles frente al avance, bastante incontenible en toda América Latina, de la industria cultural, con estas formas de culturas populares muy diversas y heteróclitas que todavía subsisten.

Algunas Experiencias Latinoamericanas

La temática general del coloquio derivó hacia el examen de algunas experiencias latinoamericanas que arrojan luz sobre distintos aspectos de ellas. El sociólogo brasileno **Luciano Martins,** por ejemplo, examina las transformaciones que significó el programa post-1964 para la naturaleza de las relaciones del Estado con la sociedad y también en lo que se refiere a la organización interna de su aparato y a la morfología de su burocracia. Por su parte, el economista venezolano **Heinz Sonntag** examina la expansión extraordinaria de la actividad económica del Estado en su país y de las repercusiones que ello ha tenido para la constitución de un gran sector empresarial público, del propio sector privado y para la formación de las clases sociales. El profesor nicaraguense **Xabier Gorostiaga,** analizando el caso de la mayor parte de los países centroamericanos, plantea la situación como de ruptura histórica. Se trata de construir —no de reconstituir— el Estado, la democracia y la soberanía nacional, siendo el mayor determinante el factor geopolítico.

Luciano Martins (*)

Expansão e Crise do Estado
(Reflexões sobre o caso brasileiro)

A discussão sobre a problemática do Estado, na América Latina, tem sido preponderantemente centrada nas questões relativas à «natureza» e as «funções» do Estado Capitalista. Em consequência, os recursos à disposição do Estado, os problemas de sua burocracia, assim como as formas organizacionais e institucionais por ele assumidas, ou têm sido relegados a um plano relativamente secundário na análise ou tendem a ser percebidos e explicados —notadamente pelo que se convencionou chamar de «funcionalismo marxista»— como sendo una simples emanação das funções atribuidas ao Estado capitalista [1]. Supõe-se assim, no mais des vêzes, a existência de uma correspondência necessária, ou de uma adequação rigorosa, entre função e forma. E'típico desse procedimento assumir que, se uma dada estrutura estatal é funcional para o desenvolvimento das forças produtivas, tal estrutura é explicável pelas consequências que produz. Com essa postura intelectual corre-se o risco de se subsistituir, na discussão, o Estado real por Estado «lógico», resultado que é o oposto do que se poderia esperar de uma análise marxista.

Como o tema deste seminário é o da «reconstituição» do Estado (o que, obviamente, implica em entender seu processo de constituição), a *démarche* intelectual requerida deve abranger tanto a discussão das funções do Estado no capitalismo periférico quanto a forma por ele assumida neste ou aquele contexto e a maneira

(*) (CNRS, París)

[1] Uma exeção a essa regra, ainda no quadro das analises marxista, é o interessante livro de TILMAN EVERS, *El Estado en la Periferia Capitalista* (México: Siglo Veintiuno Editores, 1979), do qual o autor só tomou conhecimento depois de redigido este *paper*, razão pela qual não é possível discutí-lo aqui.

como ambas as coisas se relacionam mutuamente. O grau de concreção exigido por esse tipo de análise, por sua vez, quase que obriga a restringi-la ao exame de casos específicos o que, pelo menos num primeiro tempo, torna temerárias as tentativas de generalização. E'levando em consideração essas circunstâncias que a *démarche* aqui empreendida consistirá em, primeiro, estabelecer as referências conceituais necessárias a uma rediscussão do problema das funções do Estado no capitalismo periférico para, em seguida, abordar as questões relativas às formas constituitivas do Estado no contexto específico do caso brasileiro no período pós-1964.

Os Dados do Problema

No curso das últimas duas décadas o Estado no Brasil passou por transformações importantes. Não só no que diz respeito à natureza de suas relações com o que equivaleria à «sociedade civil», mas, em plano mais específico, no que se refiere: (1) à organização interna de seu aparelho, (2) à magnitude de sua intervenção no domínio econômico e (3) à morfologia de sua burocracia. Mais difícil de documentar, mas não menos importante para o que se vai discutir, foi a introjeção pelos quadros do aparelho do Estado de um certo *ethos* capitalista e, ao mesmo tempo, sua exposição a uma cultura política que exclui valores democráticos. Esses dois traços se vão manifestar tanto na gestão da *coisa pública* quanto nas relações da burocracia com a sociedade.

Essas transformações verificadas no âmbito do aparelho do Estado se consubstanciam num certo *modo de expansão* das atividades estatais que é necessário caracterizar, não apenas no que se refere a sua dinâmica quanto a sua crise posterior. Como tal expansão ocorre no curso de um período marcado pela mudança na escala da economia e pela vigência de um regime autoritário e, mais tarde, como a crise do aparelho do Estado coincide com a crise do «modêlo» econômico e con a própria crise de regime, torna-se ainda difícil, dada a proximidade no tempo desses fenômenos superpostos, determinar com clareza o grau e a natureza de seus condicionamentos recíprocos [2]. Por essa razão, seria prematuro extrair desse modo de expansão do Estado no Brasil, assim como de sua crise, qualquer valor paradigmático no que se refere às relações entre as transformações no Estado e as transformações operadas recentemente no capitalismo periférico, a despeito de eventuais «concordâncias» entre o caso brasileiro e outras situações latino-americanas.

Não obstante essa ressalva, a antureza dessas transformações e o próprio fato de elas terem sido possíveis já suscitam, por si só,

questões mais gerais e que reabrem a discussão sobre a maneira de perceber o Estado no capitalismo periférico.

Este *paper* se divide em três partes. Primeiro, será indicado, ainda que de maneira sumária, porque mais com o objetivo de explicitar preocupações intelectuais do que de propor um modelo alternativo de interpretação, o que nos parece insatisfatório em interpretações correntes sobre o Estado e sobre suas relações com a estrutura de classes em países de industrialização recente. Segundo, serão caracterizadas as grandes linhas do modo de expansão do Estado no Brasil e analisadas algumas das mudanças operadas no âmbito de sua burocracia. Finalmente, serão feitas algumas observações sobre a atual crise do Estado e a maneira como, a nosso ver, ela se insere no campo de uma eventual reorganização do Estado sob um regime democrático.

A Problemática do Estado

O prevalecimento por largo tempo de uma visão «evolucionista» sobre o desenvolvimento capitalista na periferia, fosse tal visão originária do paradigma marxista ou fruto das projeções a-históricas e etnocêntricas (de tipo rostowiano) da escola norte-americana, teve, como se sabe, o efeito de impregnar as ciências sociais latino-americanas (e não apenas estas) do raciocínio analógico subjacente a tais formulações [3].

Assim, a verificação da existência de uma dada relação entre capitalismo e Estado numa determinada etapa (ou contexto nacional) gerou prognósticos (quando não «leis») de que essa mesma relação deveria reproduzir-se numa etapa posterior (ou em outros contextos nacionais). Pouco espaço intelectual abriu-se em consequência, para que se indagasse como, sob o capitalismo periférico, modificam-se as funções do Estado, as formas por ele assumidas e seu relacionamento com a estrutura de classes existente. Como se sabe, foi a crítica a esse tipo de raciocínio analógico que levou Gerschenkron —já há mais de tres décadas— a avançar a idéia de «pre-requisitos substitutivos», através da qual a busca de constantes na evolução do capitalismo passa pela identificação das formas distintas e específicas de sua concreção em contextos históricos diferentes, abordagem retomada, mas tarde, pela análise histórico estrutural da teoria da dependência [4].

[3] Sobre os usos indevidos da analogia nas ciencias sociais veja-se, por exemplo, CANFORA, LUCIANO, «Analogie et Histoire» *in History and Theory,* vol. XXII, núm. 1, págs. 22-42.

[4] O ensaio pioneiro de Gerschenkron foi publicado em 1952, sendo o tema mais tarde retomado no livro classico *Economic Backwardness in Historical Perspective* (New York: Frederick A. Praeger, 1965).

Todavía, a tendência à conservação doutrinária dos paradigmas clássicos de interpretação continuou tendo forte impacto sobre a teoria do Estado, do que resultou a tendência para dar-se por repondidas justamente as questões que cabia responder. Mais interessante ainda foi o *retournement* do pensamento doutrinário em ideologia justificadora da expansão do Estado. Como se verá oportunamente, o carater «instrumental» da burocracia para os interesses da classe capitalista vai ser invocada pela primeira para justificar, perante a segunda, a proeminência por ela (burocracia) assumida no contrôle de gestão da economia. Note-se, entre parênteses, que tanto a conservação do pensamento doutrinário quanto sua reconversão em ideologia dizem algo sobre a ambiguidade das relações entre a *intelligentsia* latino-americana e o Estado, ambivalência que provavelmente advém de circunstância de ela perceber o Estado não apenas como seu objeto de reflexão, mas, também, como o instrumento de intervenção a seu alcance para realizar seus anseios de transformação da sociedade. Isto cria um cone de sombra, que é provavelmente onde se gesta o que se poderia designar como o «atraso» da teoria sobre o Estado.

Tres Fenômenos e uma Perspectiva Diferente

Pelo menos três fenômenos, constatáveis até através de simples dados de observação, exigiam, como exigem ainda, que a questão do Estado nos países de industrialização recente fosse amplamente rediscutida a partir de uma perspectiva diferente do que ela costuma ser [5].

O primeiro desses fenômenos é que a diversificação dos *modos de desenvolvimento,* a partir de un mesmo *modo de produção,* para usar a fórmula de Alain Touraine, deu origem a diferentes «situações capitalistas» e, em consequência, a padrões historicamente distintos de formação do sistema produtivo, de modelos de acumulação, de estruturas de classes dominantes e de organização do poder. Se tais fenômenos são amplamente admitidos nem sempre, entretanto, eles são relacionados às formas também distintas de constituição e organização do Estado, do papel econômico deste e de suas articulações com a estrutura de classes e a sociedade. A essa configuração histórica de ordem geral soma-se ainda, no caso dos países de industrialização recente, uma grande aceleração do *tempo histórico.* Este fenômeno se manifiesta, entre outros

[5] São vários os autores latino-americanos que procuraram resituar e discutir as teorias «clásicas» sobre o Estado à luz das realidades históricas da região, dentre os quais caberia citar Marcos Kaplan e seu primeiro estudo nessa direção «Desarollo socioeconómico y estructuras estatales en América Latina» *in Aportes,* núm. 4,1967, pp. 24 e ss.

planos, no da velocidade da diferenciação e crescimento do sistema produtivo, o que se traduz na rapidez dos processos de desorganização/reorganização das estruturas sociais. Isto já torna, por si só, extremante complicado, ou mesmo impossível, o processo de sedimentação de classes dominantes em «burguesias», com todas as consequências que tal circunstância acarreta para o desenvolvimento por tais classes de um projeto histórico de dominação.

O segundo fenômeno decorre da incongruência estrutural introduzida nos países em desenvolvimento pela situação de dependência e, de forma mais específica e mais recente, pela internacionalização da produção capitalista. Com amplas repercussões sobre as formas de articulação dos diferentes «blocos de capital» e sobre o processo de identificação, por parte das classes dominantes locais, de seus próprios interêsses e dos esquemas de alianças a eles correspondentes. Isto ocorre, entre outras razões, porque, como se sabe, as fronteiras do *econômico* (o mercado mundial) e as fronteiras do *político* (o estado-nação) não apenas deixam de coincidir como os interesses prevalecentes no âmbito de cada uma dessas esferas, que se cruzam no interior da nação, tendem a obedecer a lógicas que tanto podem ser complementares quanto contraditórias. Não são estranhas a esses fenômenos as tendências simultâneas para o enfraquecimento do estado-nação e o fortalecimento dos aparelhos de Estado no interior dessas nações [6].

Finalmente, o terceiro fenômeno, que emerge em conexão com os dois outros, mas sem que possa ser explicado apenas a partir de qualquer deles, é o da grande autonomia adquirida nessas sociedades pela dimensão política face a dimensão econômica e a dimensão social. Fenômeno esse que não apenas abre espaço para a desenvoltura com que age o Estado como alimenta o processo de autoexpansão de seu aparelho.

Cada um desses fenômenos ten dinâmicas própias e que podem asumir características distintas neste ou aquele contexto nacional ou histórico. E'a maneira pela qual tais dinâmicas se combinam que gera, nos países de industrialização recente, situações específicas, distintas entre si e diferentes daquelas que forneceram os elementos para a construção dos paradigmas para a análise do Estado que hoje sobrevivem enquanto doutrina.

Esse conjunto de características faz com que o Estado nâo apenas tenda a desempenhar uma função «estruturante» nessas

[6] Haveria que retomar, nesse contexto, as distinções entre «nation-building» a «state-building» utilizadas em estudos sobre a formação do estado nacional na Europa Ocidental. Sobre o tema veja-se a coleção de ensaios *in* CHARLES TILLY (ed) *The Formation of Nation States in Western Europe* (Princeton: Princeton University Press, 1975), notadamente o ensaio inicial do próprio Tilly (pp. 3-83) e o de SAMUEL FINER (pp. 84-163).

sociedades assim desarticuladas como passe a desempenhar os papéis de gestor e produtor direto nessas economias —e isto antes que nelas se manifeste qualquer tendência à monopolização ou oligopolização do sistema produtivo.

Poder-se-ia argumentar que algumas das características apontadas, notadamente as relativas à autonomia do político e às formas novas de intervenção do Estado, também ocorrem no âmbito do «capitalismo avançado». E'exato. Mas a diferença está em que, neste último, tais tendências se manifestam *depois* de um longo processo de sedimentação da estrutura de classes e de seus mecanismos institucionais de representação de interesses, o que fatalmente condiciona a autonomia do político e limita a desenvoltura da ação econômica do Estado, pois o subordina aos entrechoques de interesses com forte capacidade de representação política. Por essa razão, carecem de sentido as comparações, em termos meramente quantitativos, dos graus de intervenção do Estado em certos países europeus (como a França e a Itália, por exemplo) e em países latino-americanos: pode ser da mesma ordem de grandeza, por exemplo, o número de empresas estatais existentes num e noutro contexto e, ao mesmo tempo, sua existência adquirir significados totalmente distintos em cada um deles.

A Complexa Problemática do Estado

Em síntese, o que se afirma é que o relacionamento Estado-sociedade é marcado, nos países de industrialização recente, pela desarticulação social que neles prevalece, pela naturaleza compósita de uma estructura de classes em quase contínua transformação e pela presença de atores internacionais que detêm parte do sistema produtivo ou fortemente influenciam as condições para acumulação sem que, entretanto, possam reivindicar *droit de cité* enquanto atores políticos. Nessas condições, parece claro que o Estado capitalista não pode limitar-se a ser apenas o garante dos requisitos sociais necessários ä produção e reprodução do sistema. Ele não apenas desempenha papel decisivo na organização da acumulação como tem que gerir o relacionamento com o «centro capitalista, mediar a ação dos grupos estrangeiros inseridos na produção local e, ainda, legitimar o exercício desenvolto que desses novos poderes de intervenção faz a burocracia estatal. Em decorrência, a questão clássica do «controle de classe» exercido sobre o aparelho do Estado cede lugar a uma problemática muito mais complexa e que aparece sob a forma de uma ambivalente (e às vezes contraditória) convergência de interesses entre a burocracia estatal e a classe propiamente capitalista (nacional e estrangeira). Uma das consequências decorrentes dessa nova configuração de Estado capitalista é que, independentemente da «funcionalidade» econômica entre a

ação do Estado e os interesses do capital como um todo, quanto mais concreta se torna a ação do Estado e o papel desempenhado por sua burocracia em plano econômico como que mais «abstrato» se apresenta seu relacionamento com atores coletivos representativos da estrutura de classes, sem que, entretanto, possa haver dúvida sobre quais as classes e os grupos que são efetivamente beneficiados pela ação do Estado. (E'nesse sentido que são falaciosas as análises que pocuram «deduzir» a relação Estado-classes dos beneficiários da ação do Estado). Se esse problema certamente não é novo, e já havia sido tratado exaustivamente pelos «clássicos», merece reflexão o fato de, por razões diferentes, ele se prestar agora ao reforçamento dos paradigmas convencionais de interpretação: de um lado, porque ele favorece a tendência para a dissociação das dimensões Estado e classe; de outro, porque também favorece a tendência, oposta, para relacioná-las «abstratamente», caso em que se supõe a existência de uma dada relação entre essas dimensões, mas, ao mesmo tempo, exclui-se toda demonstração disso que ultrapasse o nível da «coerência interna» do argumento, e aí já estamos diante de um Estado metafísico.

No primeiro caso (dissociação Estado-classe) temos tipicamente os estudos restritos à análise do «papel econômico» de um Estado que é percebido como sendo a expressão de um imaginário consenso supra-classes, em torno da execução de um «projeto nacional» de desenvolvimento por exemplo, ou, alternativamente, de um Estado reduzido à ação de seu aparelho («setor público»). No segundo caso, a relação Estado, Capital é transposta, desprezadas as mediações, para uma relação instrumental entre o Estado e uma configuração arquétipica de classe dominante (a «burguesia» e suas «frações»), dissolvendo-se numa relação doutrinariamente instituída, e que é preservada através do recurso a fórmulas salvadoras de tipo «em última instância», as questões que caberia efetivamente responder.

Tres Proposições

Essas observações iniciais, que visam apenas delimitar o campo da discussão, nos conduzem ä formulação de duas proposições que se relacionam mais diretamente ä problemática a ser examinada a partir da experiência brasileira. Essas duas proposições serão enunciadas a seguir de forma negativa, de modo a ressaltar a distância entre as orientações aqui adotadas e algumas das interpretações correntes.

Primeiro, o que permite ao Estado converter-se em agente histórico de transformação não é sua «autonomia relativa» (em qualquer dos dois sentidos atribuídos pela tradição marxista a essa expressão) [7] face às classes dominantes, mas a autonomia da

[7] Referimo-nos, naturalmente, primeiro, ao sentido mais geral da expressão, ou

dimensão política, existente nas sociedades de que se trata, face às demais instâncias da estrutura social. Essa autonomia do político, que «antecede» e condiciona a autonomia específica do Estado tem seu grau referido a um dado *modo de desenvolvimento.*

Segundo, se análise do Estado e de sua burocracia só adquire sentido quando referida à dimensão *classe,* não é através da identificação das classes e grupos que se beneficiam da ação exercida pelo Estado que se esclarece a posição detida por tais beneficiários na escala de poder, ou que se explica a natureza das relações entre a burocracia estatal e os detentores do capital.

Cabeira acrescentar, embora apenas como um registro, dada a imposibilidade de desenvolver o tema nesta oportunidade, que a existência de um grau «elevado» (supondo-se que se defina o referente desse termo) de intervenção do Estado no domínio econômico, seja enquanto gestor da economia ou produtor direto, não é suficiente per se para configurar o que é frenquentemente (e imprecisamente) designado por «capitalismo de Estado».

A proposição relativa à autonomia da *dimensão política* não deriva apenas de uma orientação teórica (de crítica aos determinismos econômicos) mas de uma certa maneira de perceber o que nos parece ser uma das características inerentes ao modo de desenvolvimento de grande parte das sociedades latino-americanas: a desarticulação social.

Analise da «Desarticulação Social»

A noção de «desarticulação social», tal qual originalmente formulada por Alain Touraine [8], baseia-se na proposição de que a formação dos estados nacionais em situação de dependência estrutural engendra a tendência para a dissociação entre as *relações de produção* e as *relações de reprodução* nessas sociedades. No contexto do quadro conceitual proposto por Touraine, as relações (econômicas) de produção remetem diretamente ao processo histórico de mudança social, enquanto que as relações (sociais) de reprodução à manutenção da estrutura da sociedade capitalista. O fenômeno da desarticulação adviria, assim, na nossa leitura do texto de Touraine, das desconexão entre as dinâmicas desses dois tipos de relações. Nas sociedades «liberais», ou de desenvolvimento capitalista anterior, a cena histórica é dominada por atores (burguesia e proleta-

seja, da liberdade de que dispõe o Estado para «destacar-se» dos interesses particulares dos capitalistas individuais para representar os «interesses gerais» do capital; e, segundo, ao sentido mais específico, relacionado ao equilíbrio geral (mas momentâneo) de forças entre classes em conflito, como tipificado pela situação «bonapartista».

[8] Veja-se TOURAINE, ALAIN, *Les Sociétes Dépendantes* (Paris-Gembloux: Edition Duculot, 1976), sobretudo a segunda parte (pp. 51 e ss.)

riado) cujo embate é, simultâneamente, central à manutenção da estrutura capitalista e importante fator de mudança social [9]. Nas sociedades dependentes, entretanto, o que se verifica é a dissociação dessas duas dimensões. Melhor dito: não é dos conflitos travados entre burguesia e proletariado no plano das relações (sociais) de reprodução da sociedade capitalista que nasce o impulso para o processo histórico de mudança nas relações (econômicas) de produção e das quais vai resultar a passagem de um tipo a outro de sociedade capitalista. Touraine entende que não o é porque, dada a situação de dependência, a ação da classe dirigente é «recoberta pela ação do Estado ou de uma burguesia estrangeira», circunstância que, atenuando o aspecto mais dinâmico das relações de classe, dissocia as relações de produção das relações de reprodução [10].

Mesmo sem entrar nas complexas (e às vezes controversas) proposições de Touraine, pois isto exigiria uma discussão exaustiva do quadro conceitual proposto por esse autor em obras anteriores [11], parece-nos válido reter o que há de essencial (e de seminal) na idéia de «desarticulação social» naquilo que ela pode contribuir para uma rediscussão da problemática do Estado [12].

E'evidente que um tratamento mais rigoroso dessa questão exigiria, primeiro, uma discussão teórica sobre os graus possíveis de dissociação entre esses dois tipos de relações e, segundo, un exame do fenômeno à luz de uma periodização histórica que permitisse sua qualificação em diferentes etapas do processo. Tal tratamento escapa aos limites desse *paper*. Mas, mesmo assim, é válido discutir o fenômeno da «desarticulação social» em sua forma mais geral e à luz de algumas referências empíricas.

Se se considera, por exemplo, a industrialização na América Latina como o marco do processo recente mais significativo de mudança social e, ao mesmo tempo, se se situa o início desse processo a partir da crise do Estado Oligárquico (localização

[9] Id., op. cit., p. 97.

[10] Id. ibidem.

[11] Veja-se, notadamente, TOURAINE, ALAIN, *Production de la Société* Paris: Editions du Seuil, 1973).

[12] A aceitação da proposição de Touraine não implica, entretanto, em concordância necessária, ou integral, com as razões por ele avançadas para explicar a gênese do fenômeno ou as formas por ele concretamente assumidas. A esse respeito cabe logo dizer que, a nosso ver, parece muto difícil sustentar, no casos dos países latino-americanos, que tal dissociação ocorra pelo fato de a ação da classe dirigente local ser «recoberta» pela ação de uma «burguesia estrangeira», o que pode ocorrer apenas numa situação típicamente colonial. Não nos parece haver dúvida, de outro lado, que o fenômeno existe e deve ser relacionado questão do Estado. Não pelas razões subjacentes à noção de «autonomia relativa» do Estado, mas pela circunstância de o Estado se constituir, nos países em questão, em agente histórico de mudança social, seja porque organiza por via política a acumulação, seja porque passa a ser um ator interno à economia.

certamente arbitrária e que abstrai as diferentes formas e tempos que revestiram essa crise), seria possível sustentar que, na maioria dos países da região, tal processo *não teve* sua dinâmica movida por conflitos de classe, existentes no âmbito das classes dominantes ou verificados entre estas e as classes a elas subordinadas.

A Crise do Estado Oligárquico

Para o caso específico do Brasil essa afirmação poderia ser feita de forma mais direta e sem as ressalvas impostas por uma generalização difícil, dada a heterogeneidade de situações existentes na região. Com efeito, desde a década de 20, ou mesmo antes, criam-se no Brasil condições internas, tanto objetivas quanto subjetivas, favoráveis à industrialização; simultâneamente, verifica-se a contestação da ordem oligárquica e a eclosão de conflitos sociais urbanos. Mas não será nem desta contestação nem de tais conflitos que vão nascer as condições para que, através da expansão industrial, ocorram mudanças ao nível das relações de produção. O alcance desses conflitos era, de resto, comprovadamente restrito. De um lado, pelo fato de eles se circunscreverem a uns poucos centros urbanos; de outro, pela própria incipiência, à época, tanto de uma «burguesia industrial» quanto de um proletariado. Na verdade, e como se sabe, são as condições criadas pela crise de 29 (e as políticas adaptativas adotadas pelo Estado face a ela) que vão permitir que a industrialização, até então incipiente, ganhe momento.

Não se trata, pois, de negar o papel desempenhado por tais conflitos no plano da contestação da ordem política oligárquica ou, ainda que muito mais remotamente, no plano da reprodução da sociedade capitalista tal qual ela então existia, mas, sim, de situar o grau de seu impacto relativamente ao processo de mudança iniciado com a industrialização.

Ora-se se aceita, primeiro, que o alcance dos conflitos sociais à época era restrito, inclusive no âmbito das clsses dominantes, e, segundo, que são externas as principais condições que efetivamente permitem o *essor* industrial a partir dos anos 30, não há porque não admitir a «desarticulação» entre as relações de produção e as relações de reprodução na sociedade em questão. Na verdade, a existência dessa desarticulação foi durante muito tempo ocultada pelo prevalecimiento das interpretações analógicas que percebiam a Revolução de 30 no Brasil como a expressão de uma luta entre uma «burguesia industrial» nascente e uma classe «latifundiária», tendo por *enjeu* a industrialização. Ao mesmo tempo, se as condições que possibilitam o processo de passagem (via industrialização) de um tipo a outro de sociedade capitalista são criadas pela desorganização e posterior reformulação dos termos da divisão internacional do trabalho, parece difícil falar na ação de uma «burguesia

estrangeira» recobrindo a ação da classe dirigente local. Mas sabe, perfeitamente, falar de um Estado que começa a «recobrir» a ação dessa mesma classe dirigente local na medida em que ele se vai progressivamente transformando em principal agente do processo de mudança social, dada sua intervenção crescente no domínio econômico.

O Estado a Partir da Revolução de 30

De fato, o Estado que emerge no Brasil a partir da Revolução de 30 e se consolida no curso do processo de industrialização é um Estado que não se limita a garantir a ordem capitalista (quer dizer: a manter as condições externas necessárias à produção capitalista), mas que passa a atuar internamente ao sistema de produção e que organiza a acumulação, tornando-se ao mesmo tempo promotor e ator do desenvolvimento econômico. Essa ação do Estado, que se anuncia de forma ainda precária nos anos 30-40 (as iniciativas industriais no campo da siderurgia e do petróleo sob o Governo Vargas), tornar-se-á evidente, a partir da década de 50, pelo papel desempenhado por ele na efetiva constituição (porque criando seu próprio mercado) de um sistema industrial no país [13]. Mas esse Estado que assim atua já é um Estado que cria e reproduz um burocracia dotada de interesses próprios. Não menos importante é o fato de o Estado que surge no Brasil em 30, e que prevalece até 1964, ser também um Estado «populista»; ou seja: um Estado que se «interpõe» nos conflitos de classe, tutelando as organizações tanto patronais quanto operárias, para realizar a mediação populista clássica de compatibilizar acumulação e tensões sociais.

Temos, assim, um Estado que, de fato, tende a «recobrir» a ação da classe dirigente enquanto agente histórico de mudança social e, ao mesmo tempo, que se interpõe entre a classe dominante e as classes a ela subordinadas enquanto mediador dos conflitos entre elas existentes. Significa dizer: um Estado que intervém, enquanto ator, tanto ao nível das relações de produção quanto ao nível das relações de reprodução, ao nível da manutenção da sociedade capitalista e ao nível da passagem de um tipo a outro de sociedade capitalista. Cabe destacar duas consequências importantes dessa configuração.

[13] São inúmeros os trabalhos que analisam o período 30-50 a partir da perspectiva aqui adotada. Veja-se, a título de exemplo, FAUSTO, BORIS *A Revolução de 30* (São Paulo: Editora Brasiliense, 1970), MARTINS, LUCIANO, *Pouvoir et Développement Economique —formation et évolution des structures politiques au Brésil* (Paris: Editions Anthropos, 1976). Sobre a formação do sistema industrial no Brasil veja-se TAVARES, MARIA DA CONCEIÇÃO. *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*, Tese de Livre-docência, UFRJ, 1977 (manuscrito).

As Consequências da una Nova Configuração

A primeira é que o espaço que se cria para que o Estado desempenhe essa dupla função tende a ser, em seguida, por ele ampliado pela propria lógica de sua intervenção e pelos interesses de sua burocracia; vale dizer: o Estado é a um tempo instrumento e beneficiário da desarticulação entre a dinâmica dos conflitos de classe e a dinâmica da mudança social. A segunda consequência é que não apenas essas duas dinâmicas «atravessam» o Estado, o que seria banal, como é no âmbito de seu aparelho que os interesses conflitantes que a elas correspondem encontram a *arena política* para se expressarem e competirem —o que torna ambígua a separação entre Estado e «sociedade civil».. Caberia acrescentar que o acesso a essa arena e as regras que nela prevalecem para a representação de interesses parecem ser muito mais função da natureza (mais autoritária ou menos autoritária) do regime político vigente, ou da natureza de «corporativismo» existente, do que propriamente das relações de poder no âmbito das classes, ou entre elas, embora reflita necessariamente a assimetria de poder existente entre as classes dominantes e as classes a elas subordinadas.

O que possibilita essa configuração de Estado, a nosso ver, é o elevado grau de autonomia adquirida pela *dimensão política* face às demais instâncias da estrutura social. Autonomia que, como se disse, tem sua gênese no próprio modo de desenvolvimento de sociedades como a brasileira e que tende a ser progressivamente ampliada, em seguida, na medida em que o Estado desempenha os papéis descritos. E é o fato de o Estado desempenhar esses papéis —e através deles «recobrir» a ação da classe dirigente— que faz com que a autonomia do político seja encoberta pela autonomia que aparece como sendo um atributo do Estado — muito embora ele seja apenas a expressão dela. Essa ilusão de ótica é agravada pela circunstância de,em certas etapas, o Estado aparecer como a *única* arena política existente na sociedade. Mas isto se deve, principalmente, como foi indicado, ao grau de autoritarismo de que se reveste o regime político nas etapas em questão. E'por isso que afirmamos que a autonomia do Estado é apenas uma expressão da autonomia do político. Em outras palavras: ela não decorre das razões inerentes ao conceito de «autonomia relativa» do Estado. Até porque seria impossível explicar, apenas à luz desse conceito, emqualquier de seus dois sentidos, a adoção pelo Estado, durante tanto tempo, de políticas de desenvolvimento que são simultaneamente desestabilizadoras da sedimentação das classes dominantes a altamente espoliativas das classes subalternas.

A Autonomia do Estado

A questão que se coloca, assim, é a relativa aos condicionamentos e aos limites do exercício pelo Estado dessa autonomia. Embora essa questão deva ser examinada em níveis distintos de abstração, ela pode ser abordada, ao nível mais imediato, pelo prisma das relações entre a burocracia estatal e a classe capitalista.

Tal vez seja a de Offe & Ronge a contribuição mais nteressante, das de inspiração neomarxista, à questão das relações entre Estado e classe, muito embora tal constribuição se restrinja ao exame da questão nas sociedades de «capitalismo avançado» [14]. O ponto de partida é a rejeição por esses autores das duas vertentes que tratam o problema no quadro de uma concepção marxista do Estado capitalista: a vertente que afirma a subordinação direta do Estado a uma dada classe ou fração do capital (cuja versão extrema é a teoria do capitalismo monopolista de Estado) e a vertente que situa essa subordinação no plano mais geral da manutenção pelo Estado das condições sociais necessárias ao exercício pela classe capitalista como um todo do seu domínio de classe [15]. O argumento essencial desses autores talvez possa ser resumido em duas etapas, como segue.

O conceito de Estado capitalista descreve uma forma institucional de poder político. Aesse poder político é vedado organizar a produção por critérios políticos próprios: a produção é privada. Em consequência, as decisões sobre a propriedade dos meios de produção não emergem do poder político, mas da ordem capitalista que o Estado representa. De outro lado, o poder político depende indiretamente do volume da acumulação privada, pois é em função dela que variam os recursos materiais de que o Estado dispõe, pela via da imposição fiscal ou por outra via análoga. O ocupante de uma posição de poder no Estado capitalista torna-se desprovido de poder («powerless») se o volume da acumulação privada não lhe permitir derivar os recursos indispensáveis à realização de seus objetivos políticos. Ora, sendo o Estado dependente do processo de acumulação, que está fora de seu poder organizar de forma não compatível com as relações capitalista, cada ocupante do poder do Estado é basicamente interessado em promover as condições que sejam mais favoráveis à acumulação privada da qual ele depende. Assim, a ação do Estado voltada para expandir a acumulação não decorre do *controle* exercido pela classe capitalista sobre seu aparelho, mas de seu próprio «interesse institucional» em favorecer

[14] Cf. Offe, CLAUS & RONGE, V. «Notes on the Theory of the State» *in The New German Critique,* Winsconsin, núm. 6, Fall 1975, pp. 137 e ss.

[15] Para un quadro-resumo sobre os estudos marxistas contemporâneos sobre o Estado, veja-se, por exemplo, JESSOP, BOB, «Recent Theories of the Capitalist State» *in Cambridge Journal of Economics,* 1977, 1, pp. 353-373.

e garantir a expansão do processo (acumulação privada) da qual ele depende [16].

As Classes e o Estado

Assim formulada, essa primeira parte da proposição abre um flanco fácil à crítica em pelo menos um aspecto importante. Com efeito, à «instrumentalidade» existente na relação Estado-classe, e concebida a partir de um «controle de classe» que sobre o Estado seria exercido, é contraposto o argumento da «coincidência» entre os interesses da classe capitalista e os do aparelho do Estado (o que implica em reconhecer a especificidade desses últimos). Mas, ao mesmo tempo se afirma (e essa é mesmo uma das premissas do raciocínio) que ao Estado é *vedado* organizar a produção em termos incompatíveis com os interesses privados. Se é assim, estaríamos diante de uma «coincidência necessária», o que, se não chega a ser uma contradição em termos, exige a identificação do que a determina, sob pena de a proposição se transformar num raciocínio circular. Na verdade, o que não figura explícitamente no raciocínio, mas nele está implícito, ou pelo menos não é em nada com ele incompatível, são duas coisas: de um lado, os constrangimentos políticos de que dispõe a classe capitalista para delimitar o grau de liberdade do Estado, e de outro, a hegemonia do capitalismo, entendida essa expressão em seu verdadeiro sentido gramsciano (não a hegemonia de uma classe particular, ou «fração» de classe, mas a hegemonia social do capitalismo enquento modo de produção) [17]. No casos dos países latino-americanos haveria que acrescentar, naturalmente, tanto os constrangimentos políticos quanto a hegemonia na região do capitalismo internacional. Se explicitados esses determinantes torna-se possível admitir a singularidade dos interesses institucionais do Estado e, ao mesmo tempo, explicar a convergência entre eles e os interesses da classe capitalista por razões outras que não o «controle» de classe *strictu sensu* exercido sobre o aparelho do Estado.

Dupla Determinação do poder

Na segunda parte de sua proposição, os autores em questão tratam do que designam por «requisitos constitutivos divergentes» do Estado capitalista e que resultam da dupla determinação do poder político: em sua *forma institucional* o acesso ao poder político é determinado pelas regras do governo democrático e

[16] Offe & Ronge, *op. cit.*

[17] Sobre o conceito de hegemonia em Gramsci veja-se ANDERSON, PERRY, *Sur Gramsci* (Paris: Maspero, 1978), anteriormente publicado *in New Left Review*, November 1976.

representativo e, nesse sentido, está aberto a qualquer grupo político ou partido que ganhe apoio eleitoral suficiente; esse mecanismo de acesso, entretanto, esconde o fato-chave de que os recursos necessários ao exercício do poder, o *conteúdo material* desse poder, e a maneira como ele é usado, depende das receitas geradas pelo processo de acumulação e não das preferências do elitorado. A reconciliação desses dois «requisitos constitutivos divergentes», dizem Offe & Ronge, dá-se através da generalização da «forma mercadoria» em todos os níveis das relações existentes na sociedade. Apenas na medida em que valores deixam de operar sob a forma mercadoria (ou seja: que não possam ser trocados por dinheiro ou por outros valores) é que a estrutura do Estado capitalista se torna problemática. Toda a questão está em que o mercado torna-se cada vez menos o mecanismos corretor dessa tendência na etapa do capitalismo monopolista. Por isso é que a intervençao típica do Estado capitalista é dirigida no sentido de manter artificialmente a forma mercadoria (através do *welfare state,* subsídios ao capital, reciclagem da força de trabalho, etc.) dos atores sociais que tenham perdido a capacidade de participar da relação de troca. Essa tarefa de estabilizar e universalizar a forma mercadoria —condição para reconciliar os «requisitos constitutivos divergentes» antes mencionados— os autores designam por «administrative recommodification». No capitalismo contemporâneo a dificuldade consiste em superar as deficiências do mercado (dada sua fraca capacidade auto-corretora) e, simultâneamente, as formas de *welfare state* utilizada para tanto (dada a crise fiscal por elas provocadas). Daí serem geradas novas formas de contradições internas ao capitalismo. Uma dessas contradições é a de que na medida em que se amplia a ação do Estado para garantir e repor as relações de troca por via política e administrativa, as vastas estruturas burocráticas criadas para realizar essa função tendem a escapar à forma mercadoria. Uma outra contradição é a de que, na medida em que se estende a ação do Estado no domínio econômico, a motivação individual antes constitutiva do capitalismo (sob a forma empresarial ou outra) para lograr os mesmos objetivos tende a diluir-se: o êxito ou fracasso desses objetivos passam a depender menos da esfera dos atores privados e mais das ações a políticas do Estado [18].

O principal mérito de Offe & Ronge, a nosso ver, tal vez seja, como é aliás notado na introdução ao ensaio, o de procurar relacionar as categorias analíticas herdadas do marxismo, e relativas ao Estado capitalista, ao desenvolvimento histórico do capitalismo, sem deixar de atentar, ao mesmo tempo, para os aspectos

[18] Cf. Offe & Ronge, *op. cit.*

empíricos da ação desenvolvida pelo aparelho do Estado. Em outras palavras: os autores buscam extrair da forma como concretamente se da a «valorização do capital», mas sem a ela se restringir, todas as implicações sociológicas, seja no plano geral da estrutura e funções do Estado capitalista, seja no plano das mediações políticas.

A análise de Offe & Ronge, como o texto deixa claro, é estritamente voltada para o capitalismo «avançado» e no quel prevalecem instituições democráticas. Talvez se pudesse acrescentar que, na verdade, tal análise parece mais adequada ao capitalismo europeo. Mas independentemente desse seu escopo específico, essa maneira de percebero problema pode abrir uma perspectiva diferente (e mais inteligente) para a rediscussão da problemática do Estado capitalista em países de industrialização recente. Mas, antes de qualquer consideração a respeito, cabe establecer algumas referências empíricas sobre a expansão do Estado no Brasil nos últimos vinte anos.

Expansão e Crise do Estado no Brasil

A partir da segunda metade dos anos 60 (e coincidindo com a implantação do regime autoritário), o Estado no Brasil expande de forma notável sua «base material» e, ao mesmo tempo, amplia consideravelmente sua intervenção no plano normativo e ao nivel da produção. De uma coisa e outra vão resultar consequências importantes (1) no plano da organização interna do aparelho do Estado e das pautas de conduta de sua burocracia e (2) no plano mais geral das relações entre o Estado e os atores economicos privados. As tensões produzidas em cada um desses planos e a maneira contraditória através da qual eles se articulam vão gerar, por sua vez, a situação que parece configurar a crise do Estado.

O fato de tais transformações no Estado terem ocorrido sob um regime autoritário introduz um problema (o da natureza da correlação entre os dois fenômenos) ainda de difícil resolução. Mas talvez seja possível afirmar que se, de um lado, o regime certamente foi instrumental para a expansão da base material do Estado e para a ampliação de sua ação normativa no domínio economico [19], de outro, a forma como se dá tal movimento cria uma dinâmica de

[19] A limitação dos poderes do Legislativo em materia orçamentária e tributária certamente facilitou a livre organização do sistema de financiamento do Estado e a ampliação de sua capacidade normativa através da emissão de «intruções» e decretos-leis. Coisa que, de outro lado, tornou caótica a legislação a respeito. Basta o exemplo seguinte: entre 1965 e 1968 tres dos principais tributos (Imposto de Renda, IPI e Imposto de Importação) sofreram 200 modificações (!). Cf., Secretaria da Receita Federal, Planjef, pág. 35.

expansão (ou sugere sua existência anterior) que escapa ao contrôle do própio regime. (Na verdade, as relações «internas» à aliança tecnocrático-militar nunca foram, a nosso conhecimento, suficientemente estudadas).

De fato, o que parece caracterizar a expansão do Estado no período considerado é que ela se realiza através de impulsos contraditórios e originários tanto de forças centrípetas (concentração de recursos financeiros e decisões normativas ao nível do setor Governo, entendido este como compreendendo o Executivo e os Ministérios) quanto de forças centrífugas (agências governamentais dotadas de liberdade para a alocação de recursos, dispondo de capacidade para gerar recursos adicionais por seus próprios meios e agindo com independência entre si). Isto, entretanto, sem que as dinâmicas contraditórias que compõem esse movimento de expansão fossem integradas em sistema ou submetidas a efetivo controle político. Tudo se passa, na realidade, como se ao envés de se constituir em sistema de complexidade crescente o Estado mais bem se apresentasse como um «universo em expansão». Vejamos algumas das características desse processo [20].

Planos do Expansão do Estado

A expansão do que estamos chamando de «base material» do Estado (no sentido do «conteudo material» não-militar do seu poder) se realiza em dois planos distintos e simultâneos: na ampliação dos recursos e fluxos financeiros de que dispõe ou controla (aumenta da capacidade extrativa fiscal, reprodução de recursos próprios, administração de «fundos», endividamente interno e externo) e no plano da expansão de sua atividade propriamente empresarial (empresas governamentais de vários tipos). São essas mudanças que parecem configurar um certo *modo de expansão* do Estado característico do período pós-64.

A partir de 1964 tem inicio uma completa reorganização do esquema de financiamento do Estado, através de medidas de ordem fiscal, da captação de poupanças, da criação dos grandes «fundos sociais», etc. Disto vai resultar, por sua vez, a reorganização de todo o sistema financeiro do pais; fenômeno esse que, por si só, já diz algo, ou muito, sobre o impacto da capacidade de transformação do Estado: esse novo sistema financeiro se constitui em menos de tres anos e «cria» todo um novo (e momentaneamente influente) estrato empresarial. Os dados que seguem indicam a mudança de escala ocorrida ao nivel dos recursos financeiros sob

[20] A problemática da expansão do Estado foi objeto de uma pesquisa, realizada sob minha direção, mas até agora não publicada. Cf., LUCIANO MARTINS, *A. Expansão Recente do Estado: Seus Problemas e Seus Aotres* (Rio de Janeiro: Finep/Iuperj, 1977, *mimeo*).

controle do Estado, sobretudo se se tem em conta que tinha havido um quase desarmamento fiscal do Estado no período imediatamente anterior a 1964 (o nivel da receita orçamentária no final de 63 situava-se abaixo da existente em 1960) [21].

Medio em termos reais, o aumento da receita orçamentaria da União, por exemplo, passa de um índice 100 em 1960 ao índice 667 em 1980. os recursos extra-orçamentários (oriundos dos «fundos sociais», loterias, etc.), chegam, no mesmo periodo, a igualar (ou mesmo superar) o montante da receita orçamentária. A divida pública interna Federal (representada por títulos em circulação) passa, em cruzeiros de 1980, de 31,4 bilhões de cruzeiros em 1965 a 848,3 bilhões em 1980. De outro lado, embora haja controvérsia sobre os dados, estima-se que mais da metade da dívida externa (cerca de 65 % em 1983) tenha sido diretamente contraida pelo governo e/ou pelas 317 empresas governamentais que integram o orçamento consolidado da Secretaria de Contrôle das Emprêsas Estatais (SEST) [22]. A ampliação da capacidade de intervenção do Estado na economia decorrente do crescimento dos recursos e fluxos financeiros sob seu controle reflete-se, já em 1974, no fato de 72 % do total de empréstimos para capital de investimento e 43,5 % dos destinados a capital de giro provirem de instituições oficiais [23].

A Base Empresarial do Estado

No que se refere ao controvertido capítulo das emprêsas governamentais, cabe assinalar, de início, duas coisas. A primeira é que seu crescimento é extenso e rápido: apenas nos anos 66-76 são criadas mais empresas governamentais (210, ou 60 % do total à época) do que ao longo dos sessenta anos precedentes [24]; a segunda é que esse processo de criação de empresas governamentais não se circunscreve ao âmbito do Governo Federal, mas se generaliza nas esferas de competência dos Estados e Municípios (metade do total de empresas cadastradas em 1976).

[21] Cf. FURTADO, CELSO, *Análise do Modelo Brasileiro* (Rio: Civilização Brasileira, 1972) p. 32 e ss.

[22] Cf. *Fôlha de São Paulo*, 19/01/84.

[23] Cf. SUZIGAN, WILSON, *As Empresas do Governo e seu Papel na Economia Brasileira*, IPEA, 1976.

[24] O número exato de empresas governamentais existentes é altamente controverso e de difícil verificação. Do orçamento da Sest para 1981 constam 317 empresas (das quais 62 na industria de transformação). O universo geral das empresas governamentais (União, Estados e Municipios) era estimado pela publicação *Quem é Quem* como sendo de 672 em 1982 (um aumento de 99 com relação a 1977). Cf. *Visão*, 31/08/82; relatorios da Sest e (para o periodo 66-67) LUCIANO MARTINS, *Expansão Recente, op. cit.*

A discussão sobre as empresas governamentais tem sido, em geral, centrada na controvérsia sobre *se* o tipo de atividade economica que elas desenvolvem, *se* os ramos e setores em que atuam, *se* a posição que ocupam no mercado, *se* a politica de preços que praticam, *se* as economias externas que criam, etc., favorecem ou não a acumulação privada, ou se se inserem ou não nas «funções típicas» do Estado capitalista. Essa discussão certamente não é irrelevante (embora, no caso do Brasil, seja possível responder pela afirmativa a todas essas indagações), mas é de interesse relativamente secundário para o que se discute. De interesse mais direto e mais imediato talvez seja destacar tres outros aspectos.

O primeiro é que a expansão da base empresarial do Estado se inicia à revelia, se não em contradição formal, com a ideologia «liberal» do discurso tecnocrático-militar do regime implantado em 1964; alem disso, essa expansão se intensifica, mais tarde, à despeito da forte (ainda que confusa) reação anti-estatizante do setor privado. Circunstâncias essas que talvez sugiram a existência de uma dinâmica de expansão «interna» ao aparelho do Estado suficientemente forte para fazer face aos constrangimentos ideológicos e às reações politicas [25]. Cabe notar ainda, a esse respeito, a ausência, em rompimento com a tradição brasileira anterior, de qualquer ideologia justificadora, de natureza «estatizante», no exato momento em que a ação do Estado se expande; ao contrário, o que se observa é o curioso «retournement» através do qual a burocracia procura «legitimar» sua expansão e o acréscimo de poder dela decorrente invocando sua condição de ser instrumental da classe capitalista. Como se, de um lado, o Estado enquanto ator economico não mais necessitasse de justificação e, de outro, como se a «legitimidade» do poder burocrático passasse, concretamente, pelo estabelecimento daquilo que F.H. Cardoso chamou de «anéis» entre a burocracia e o setor privado.

O segunda aspecto é o de que o impacto da ação economica do Estado advir cada vez mais não apenas do seu papel normativo mas de sua atividade propriamente empresarial. Tanto é assim que a participação das empresas governamentais na formação bruta de

[25] Logo após 1964, as empresas governamentais foram privadas dos recursos do BNDE (exceção feita à siderurgia) e, ao mesmo tempo, como seus deficits operacionais eram julgados fator de inflação, elas foram incentivadas a adotarpráticas «empresariais» e condições de funcionamento idênticas às do setor privado (art. 27, Decreto 200). Essas diretrizes foram rapidamente adotadas e delas resultou o prevalecimento «empresa capitalista» sobre o atributo «empresa pública», com todas as consequencias das decorrentes no que se refere à sua gestão em termos de custo/beneficio e sua «independentização» dos controles governamentais a partir da reprodução de seus próprios recursos.

capital fixo passa de 13,3 por 100 (1965) para 26,9 por 100 (1978), ao mesmo tempo que a participação do setor governo (administração direta) diminui de 24,8 por 100 no primeiro ano da série para 16,1 por 100 no último. Uma das implicações importantes desse dado é a tendência que ele revela para a constituição pelo Estado de uma «base própria» de acumulação (ou seja: em seu próprio âmbito e sob seu controle direto) capaz de fornecer-lhe recursos tambem próprios para ampliar o «conteudo material» do seu poder, para empregar a expressão de Offe & Ronge e, ao mesmo tempo, qualificar a importância por eles atrituida à dependência do Estado à acumulação privada.

O Setor Produtivo do Estado

Finalmente, o terceiro aspecto é o representado pela tendência, em paralelo à expansão do setor propriamente produtivo do Estado, para a conversão da *repartição pública* em agência de serviços constituida soba forma *empresa* e em geral gerida por critérios de custo/benefício. As consequências, no plano da organização interna do aparelho do Estado, são de dupla naturaleza. De um lado, a «independentização» do setor empresarial do Estado relativamente ao «setor governo», com a consequente multiplicação de «lógicas» distintas no interior do aparelho do Estado e seus reflexos sobre a implementação de «lógicas» distintas no interior do aparelho do Estado e seus reflexos sobre a implementação de «politicas públicas» ou execução de serviços públicos. De outro lado, verifica-se, como consequencia dessa transformação do *bureau* em *empresa,* a metamorfose de uma parte da burocracia no que chamaremos de «executivo de Estado» e a tendência para a gestão em termos quase-privados da *coisa publica,* sem que tal mudança ao nivel da conduta da burocracia implique na constituição do que já chegou a ser designado por «burguesia de Estado» [26]. Cabe assinalar que esse fenômeno de uma gestão quase-privada (e o *ethos* capitalista que lhe é subjacente) não se limita apenas às empresas governamentais do setor produtivo ou do setor financeiro (o que facilmente se explicaria pela dupla condição de tais empresas: a de empresa «publica» e, ao mesmo tempo, de grande empresa capitalista), mas se manifesta, tambem, ao nivel das empresas constituidas para a execução de serviços tipicamente de governo («serviços públicos» em geral). E'interessante acrescentar que, na pesquisa que realizamos junto a ocupantes de cargos de direção em epresas

[26] O termo «burguesia de Estado» foi empregado, no Brasil, por F. H. Cardoso, mais para chamar a atenção para o fenômeno do que para procurar categorizá-lo, como admite hoje esse autor.

governamentais, foram revelados dois dados significativos: a maioria desses dirigentes de empresas governamentais havia sido recrutada na propria burocracia (apenas 13 por 100 tinham experiência anterior em empresas privadas) e a origem familiar de mais de um terço deles (medida pela profissão do pai) estava no Estado. O que sugere não apenas o nascimento de um *ethos* empresarial no âmbito do próprio Estado como a tendência deste para *reproduzir* sua burocracia [27].

Expansão Desordenada

E'importante notar que essa expansão do Estado na área da chamada «administração indireta» (empresas, autarquias e fundações) realizou-se de forma desordenada, para não dizaer caótica. Até o final dos anos 70 não apenas o Estado ignorava o número de empresas governamentais existentes como revelava-se incapaz de consolidar as contas do «setor público» (governo mais empresas) pela falta de informação economica no que se refere à atividade de suas empresas [28]. Posteriormente à criação da Sest (1979), todas as tentativas de impor tetos orçamentários para investimentos e despêsas de custeio (inclusive salários e regalias) para a parcela das empresas governamentais que integram o orçamento consolidado daquele orgão revelaram-se de reduzida eficácia: nos tres anos subsequentes à criação da Sest o nivel do investimento das empresas governamentais superou em mais de 20 por 100, em média, os tetos estabelecidos. Na pesquisa que realizamos, aliás, evidenciou-se a incapacidade dos «orgaos de tutela», situados no «setor governo», para realizarem o contrôle do «setor empresarial» do Estado como seria sua atribuição, fenomeno esse sabidamente existente em grande parte de outros paises, mas agravado, no Brasil, pela inexistência de *holdings* do tipo Iri italiano [29]. Dado adicional para caracterizar essa expansão desordenada é a precariedade da conceituação jurídica das novas formas de empresas governamentais (limita-se à distinção formal entre administrações «direta» e «indireta»), como se a conceituação juridica das relações internas

[27] Cf. MARTINS, LUCIANO, *A Expansão Recente do Estado no Brasil*, op. cit. pp. 172 e ss.

[28] Veja-se, por exemplo, MARGARETH HANSON COSTA, «A Discutida ampliação da Intervenção Estatal», *Conjuntura Econômica*, Dez. 79, pp. 90 e ss.

[29] Na pesquisa em questão evidenciou-se, em alguns casos, um processo inverso: o do «take over» das agencias de tutela pelos representantes das empresas que elas deveriam controlar. E'interessante notar que, a despeito da mudança de escala dos recursos controlados pelo Estado, diminui (em 6,5 por 100 em termos reais) o peso relativo do custeio da burocracia do «setor governo» (Executivo e Ministerios) entre 1965 e 1971, anos para os quais dispomos de dados. Justamente pelo fato de o aparelho do Estado crescer «para fóra» do setor governo, ou seja, no ambito da «administração indireta».

ao aparelho do Estado estivesse em atraso com a realidade —ou como se não houvesse interesse em submeter esta ultima à ordenação da primeira—.

Perder o Controle da Expansão

Esse fenômeno de um Estado que parece perder a contabilidade e o contrôle da expansão de seu próprio aparelho, com a consequente multiplicação de lógicas particulares e contraditórias em seu âmbito, e isto justamente no momento em que é ampliada a importância de seu papel no domínio economico, parece situar-se na raiz da crise interna engendrada por seu próprio modo de expansão. Essa crise pode ser caracterizada, em suas linhas gerais e num primeiro tempo, pelo fato deque o Estado que surge no Brasil no período post-64 não chega a se constituir (ou a se *re*-organizar) em sistema. Nesse sentido estamos longe de uma visão de Estado em termos the *state system* à la Ralph Milliband. Antes, as agências que o compõe como que se relacionam mais ao «conceito de Estado» do que propriamente se articulam entre si para nele efetivamente se integrarem de modo a constituirem um sistema. A dificuldade da percepção desse fenômeno, resultante do modo especifico assumido pela expansão do Estado, provavelmente advém do fato de entre o fenômeno e o observador se interpor a opaca fachada autoritária do regime.

Quando se observa as relações entre o Estado e o setor privado de alguma forma se confirma essa visão das relações internas ao aparelho de Estado.

O movimento de expansão do Estado e o movimento de expansão econômica, que se inicia no final dos anos 60 e vai até a metade dos anos 70, os chamados anos do «milagre», relacionam-se mutuamente sob varios aspectos e, em alguns deles, de forma contraditória. A crise de um será tambem a crise do outro, mas não por qualquer «determinismo» de natureza econômica.

Sem a reorganização do esquema de financiamento do Estado, efectivada nos anos 65-68, dificilmente poderian ter sido postas emprática, no curso dos anos subsequentes, as políticas econômicas que conduzem ao *boom* do «milagre», do qual, por sua vez, decorre nova ampliação dos recursos sob controle do Estado. Mas se tal expansão econômica muda a escala da economia ela acarreta tambem, no rastro dessa mudança, rápidos movimentos de desorganização e reorganização de setores e interesses no âmbito das classes dominantes. Do que resulta o enfraquecimento da capacidade política de representação de interesses do setor privado como um todo, no exato momento em que se fortalece o estamento burocrático. Cria-se, assim, una assimetria, em termos de poder,

entre os beneficiários das politicas economicas na esfera privada e uma burocracia que enfeixa cada vez mais en suas mãos todos os fios do processo decisório. Não apenas porque desfruta dos instrumentos autoritários do regime, mas tambem, já agora, porque lastreada na expansão de sua propria base material. De alguna forma a capanha empreendida pelo setor privado, nacional e estrangeiro, contra a «estatização», na segunda metade dos anos 70, sugere as tensões latentes criadas por essa assimetria de poder.

Estado e Expansão Económica

A maneira pela qual essas tensões são resolvidas associa novamente a expansão do Estado e a expansão economica e sugere como ambas se complementam mutuamente. Dois registros servem para ilustrar o que se afirma.

O primeiro é que a forma caótica como realiza-se a expansão do aparelho do Estado, através da «independentização» de agencias e multiplicação de lógicas no seu âmbito, se, de um lado, provoca um enorme desperdícios de recursos, de outro, possibilita ao setor privado «compensar» sua marginalização relativa do processo decisório através do estabelecimento de alianças múltiples em diferentes níveis do aparelho do Estado (os «anéis burocráticos» de que fala Cardoso) para a realização de seus interêsses imediatos; práticas essas acompanhadas por uma vasta cooptação, sem precedentes na história do país, de burocratas civis e militares para a direção de empresas privadas, numa forma análoga à dos *interlocking directorates*.

O segundo registro é que, seja pelo «retournement» ideológico a que nos referimos ou seja, num plano mais concreto, pelos amplos beneficios e subsídios postos a disposição do setor privado, para não mencionar as «rescue operations» sistematicamente realizadas pelo Tesouro, a burocracia logra reduzir tensões e ampliar apoios no setor privado. Para se ter uma idéia da dimensão atingida por essas transferências de recursos (e independentemente de sua «funcionalidade» para as políticas de desenvolvimento postas em prática) basta mencionar que, entre 1977 e 1979, o montante de subsídios e incentivos fiscais de vários tipos ao setor privado correspondiam a 6% do PIB; em 1980, chegaram a consumir *99,8%* (sic) do orçamento fiscal da fiscal da União e já representavam 7,6% do PIB [30]. Essas e outras práticas beneficiaram também o setor privado estrangeiro, como ilustra o caso (para mencionar

[30] Cf. LANGONI, CARLOS, «Bases Internacionais da Economia Brasileira» in *Jornal do Brasil*, 9/08/1981.

apensa esse exemplo) da experiência das *joint-ventures* entre empresas estatais e empresas transnacionais —que constituiun tambem uma forma de «legitimação» recíproca.

Visto o problema numa perspectiva mais ampla, talvez se possa afirmar, que essas alianças entre a burocracia e o setor privado, realizadas mais ao nivel de interêsses concretos e tópicos do que ao nível da *política,* fez com que a valorização da forma mercadoria se deslocasse do âmbito da sociedade par o âmbito do Estado, o que foi uma maneira de compatibilizar, a um nivel mais alto, a forma estatal e a forma privada no plano empresarial. Sem querer jogar com palavras, é como se a outra face da «estatização» da economia fosse a da «privatização» do Estado.

A fragilidade de todo esse sistema está, evidentemente, em que todo esse complexo jogo de interêsses e alianças realiza-se numa arena restrita e como que privativa do empresariado e da burocracia estatal. Não só isso: a manutenção do sistema supunha uma expansão econômica continuada. A interrupção dessa expansão tende a inviabilizar a continuidade das práticas que dava lastro aos esquemas de alianças entre a burocracia do Estado e o setor privado. Nesse sentido, e sem ironia, se há uma «crise fiscal» do Estado no Brasil ela não decorre dos gastos investidos na manutenção artificial da «forma mercadoria» na sociedade, mas das políticas burocráticas destinadas a criar artificialmente um certo tipo de desenvolvimento capitalista.

Reconstituição e Democratização do Estado

O surgimento na América Latina, a partir da segunda metade dos anos 60, em países de conformação histórica e de estruturas socio-econômicas diferentes, de regimes autoritários de novo tipo, aliados ao fato de que, independentemente das diferentes políticas econômicas por eles adotadas, todos esses regimes entraram posteriormente em crise, juntamente com os distintos «modêlos» econômicos por eles implantados, são fenômenos que sugerem que grandes transformações estão em curso na região. Como não nos é dado ainda apreender com clareza o significado histórico profundo dessas transformações, qualquer discussão sôbre o que delas pode resultar, em têrmos de projetos de desenvolvimento ou de organização política, tem mais a ver com nossos valores e preferências políticas do que propriamente com a definição dos vetores indispesáveis à uma análise prospectiva.

Mas como a crise atravessada por essas sociedades já se transmite às suas estruturas estatais, problemas como o da democratização e o da reconstituição do Estado tendem a constituir-se em questões políticas imediatas e centrais. Quelquer que seja a

ordem política que venha a prevalecer nesta ou aquella sociedade, a reconstituição do aparelho do Estado, por exemplo, terá que ser inevitavelmente empreendida. Toda a questão consiste em saber se ela se realizará ou não no contexto de instituições democráticas e, em caso afirmativo, se essa condição será suficiente para que o aparelho do Estado seja efetivamente submetido a contrôles democráticos.

O que a experiência brasileira dos últimos vinte anos parece sugerir —e daí seu interêsse para o que se discute— é que, de um lado, o regime autoritário criou condições políticas para que se ampliasse considerabelmente a órbita de ação do Estado, mas, de outro, os contrôles autoritários não foram suficientes para disciplinar a maneira como se processou a ampliação do seu aparelho e, em consequência, o regime viu-se incapacitado para evitar a crise decorrente do próprio modo de expansão do Estado. Poder-se-ia acrescentar —embora já aqui no terreno da especulação— que se o aparelho do Estado se tivesse efetivamente integrado em sistema, muito provavelmente o regime teria evoluido de sua forma autoritária para algo próximo a uma forma neototalitária.

E'verdade que a aliança entre militares e tecnocratas pode ser invocada para explicar porque a expansão do aparelho do Estado foi possível na forma em que se realizou. Mas não é menos verdade também que quando o regime tentou, por efeito da crise econômica, conter e disciplinar essa expansão, os contrôles de gobêrno (os existentes e os criados para este fim) revelaram-se ineficazes para superar as resistências da burocracia estatal. Como a indicar que regime político e Estado não constituem apenas categorias analíticamente distinguíveis, mas já se apresentam como realidades sociológicas específicas.

Cabe indagar, portanto, se a democratização do regime é suficiente para uma reconstituição democrática do Estado. Como se procurou demonstrar, há uma dinâmica, vinculada ao próprio modo de desenvolvimento de sociedades como a brasileira, que responde pela proeminência assumida pelo Estado. E'essa proeminência estructural do Estado —e de um Estado já agora dotado de sua própria base de acumulação— que parece indicar que a condição para sua efetiva democratização não se esgota na instituição de um govêrno democrático, mas exige a constituição de uma multiplicidade de contrôles da sociedade sôbre o Govêrno e sobre o Estado.

Como constituir tais contrôles numa situação marcada pela desarticulação social passa a ser, assim, a questão fundamental. Particularmente no caso de sociedades como a brasileira (e ela certamente não é a única nesse caso) cuja desarticulação social foi agravada, nos últimos anos, pela própia ação do Estado: seja através de sua ação interventora no plano das relações de produção,

seja através de sua ação repressora no plano das relações de reprodução da sociedade; de uma coisa e outra resultando a fragmentação de interêsses e a desorganização de seus sistemas de representação.

A problemática de uma reconstituição democrática do Estado parece situar-se, portanto, na intersecção dessas duas questões: como constituir contrôles da sociedade sobre o Estado e isto em contexto sociais caracterizados pela desorganização da representação de interêsses ao nível da sociedade.

Heinz R. Sonntag

En torno al Estado Productor: el Caso de Venezuela*

Introducción: Algunas Cuestiones Teóricas

La discusión sobre el papel del Estado en el desarrollo del capitalismo ha cobrado nuevo auge durante las dos últimas décadas. Ello en gran parte gracias a que la «lectura teórica» del Estado capitalista se ha desbloqueado y liberado de los dogmas y las deformaciones que le había impuesto la visión «instrumentalista», que lo conceptualizaba como mera «herramienta en manos de la clase dominante» [1]. Una vez superadas las estrechas limitaciones implícitas en esta visión, se realizaron investigaciones tanto históricas como lógico-estructurales [2] que enriquecieron considerablemente los conocimientos acerca de la génesis y la funcionalidad del Estado en el modo de producción capitalista y las formaciones sociales dominadas por él. Hoy por hoy, quedan pocas dudas de que el Estado ha impulsado poderosamente la conformación y consolidación de las relaciones de producción y distribución capitalista incluso desde el «largo siglo XVI» (F. Braudel). Esto especialmente en la medida en que la naciente burguesía lograba penetrar y participar en las cambiantes alianzas de hegemonía en el interior del Estado (Wallerstein, 1974, 232 ss.). De esta manera se ha revalorizado el papel del Estado en la

* Lo que sigue se fundamenta en los resultados de la investigación «Estructura y procesos del sistema político venezolano desde 1958 en adelante», realizada en el Area de Desarrollo Sociopolítico del centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), de la Universidad Central de Venezuela entre 1979 y 1982 y apoyado financieramente por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Agradezco las contribuciones implícitas y explícitas de los colegas que trabajaron en el proyecto. Especial agradecimiento merece Milena Villaba de Lemos, quien me ayudó en la elaboración de la presente versión. Omisiones y errores son de mi entera responsabilidad.

[1] Esta visión se basa en la petrificación del pensamiento de Marx como «Marxismo-leninismo» y en una lectura parcializada del «Manifiesto Comunista» y de varios pasajes de la obra de Engels.

[2] Las primeras se vinculan con obras como las de Anderson y Wallerstein, las segundas, con la llamada «Escuela Alemana» y los primeros trabajos de Poulantzas y el «estructuralismo de izquierda» francés.

acumulación originaria y capitalista, hasta en tiempos en los que la ideología dominante de la economía clásica y del liberalismo lo negaban enfáticamente.

La renovación de la discusión ha tenido particular importancia para la teorización del Estado capitalista en las formaciones sociales ubicadas en la periferia del sistema mundial. En efecto, a partir del surgimiento del enfoque dependentista (Cardoso/Faletto, 1969, passim) y simultáneamente con las nuevas investigaciones sobre el Estado, ha nacido una conceptualización del mismo en las sociedades subdesarrolladas, que subraya y enfatiza su relevancia para la estructura y dinámica del capitalismo periférico (Sonntag, 1973-1977; Evers, 1977). En América Latina, dicha conceptualización ha alcanzado su mayor grado de madurez y claridad [3], en comparación con la producción teórica de otras partes del Tercer Mundo.

En las formaciones sociales latinoamericanas, lo peculiar de esta relevancia radica en que la intervención del Estado en los procesos económicos es muy anterior a su reconocimiento «oficial» por la ciencia económica, que llegó a hacer John Maynard Keynes a mediados de la década de los 30 de este siglo. Incluso, algunos autores del liberalismo latinoamericano decimonónico exigieron una mayor intervención del Gobierno (v. gr. Estado) en los asuntos económicos para fomentar el desarrollo (A. L. Guzmán, 1845-1961, 412 ss.). En rigor, tanto en las sociedades en las que las relaciones de producción capitalista se plasmaron tempranamente, como en aquellas en las cuales el proceso se dio en forma tardía, el papel del Estado fue de mucha gravitación y a veces decisivo. Ello se ha acentuado a lo largo del proceso de desarrollo de las sociedades latinoamericanas.

Recientemente, en algunas de ellas se añade al intervencionismo permanente otro hecho. Se trata de la incursión del Estado en la producción y distribución de bienes para el mercado, así como en otras esferas de las actividades económicas (por ejemplo, las del capital financiero). Si bien ello también ha ocurrido en algunas economías céntricas en la posguerra (especialmente Italia, Francia y Alemania Occidental), adquiere características especiales en las formaciones sociales periféricas de América Latina, dada su larga tradición de intervención del Estado en lo económico. El fenómeno ha sido conceptualizado como «Estado Productor», «Capitalismo de Estado» o «Estado como fracción del capital», su esencia es siempre una sustancial transformación del Estado en tanto que «condensación de una correlación de fuerzas sociales» (Poulantzas, 1979, 154). El análisis de este proceso es fundamentales para poder comprender (y eventualmente contribuir a transformar) la realidad actual del capitalismo periférico (Sonntag, 1979, passim). El caso de Venezuela ciertamente no es único, pero tal vez el más elocuente ejemplo de lo que ha venido ocurriendo.

[3] Una larga lista de autores confirma lo que se viene diciendo: González Casanova, Kaplan, Cotler, J. A. Silva Michelena, Torres-Rivas, Martins, Portantiero, etc.

Datos Empíricos sobre el Estado Productor

Aparte de las funciones «clásicas» del Estado, entre las que se destacan el mantenimiento y la garantía de las condiciones generales de la producción, que fueron asumidas recientemente en Venezuela desde la dictadura de Juan Vicente Gómez (1908 a 1935) en adelante, hay una primera incursión de éste en actividades económicas directas, con la adquisición del Banco de Maracaibo (fundado en 1881) en 1916; si ello constituye un precedente de su rol posterior como Estado productor es una pregunta que debe quedar sin respuesta (Sonntag/De la Cruz, 1982, 335). En todo caso, dicha incursión se intensifica después de la muerte del dictador durante los regímenes de «transición» de López Contreras (1936 a 1941) y Medina Angarita (1941 a 1945), con la fundación o compra de algunas empresas [4]. Esto ocurre paralelamente con la transformación del Estado en capitalista, en la medida en que se ocupa del establecimiento de una serie de instituciones necesarias para la ampliación de las relaciones de producción capitalistas y para la generación de servicios fundamentales a la producción (Instituto de los Seguros Sociales, Instituto de Higiene, Instituto de Obras Sanitarias, Ministerio de Trabajo, etc.). Al mismo tiempo, el Estado empieza a acentuar su función distribuidora de la renta petrolera de la economía venezolana, al crearse organismos e instituciones encargadas de fomentar inversiones en actividades económicas productivas en la industria y la agricultura (Banco Industrial de Venezuela, Banco Central, Junta de Producción, etc.). Este proceso se intensifica durante el «trienio democrático», entre el 18 de octubre de 1945 y el 24 de noviembre de 1948, en sus tres facetas de consolidación del Estado capitalista propiamente como tal, de su papel distribuidor de la renta petrolera y de su paulatina conversión en Estado productor (Sonntag/De la Cruz, 1982, 337 ss; Rangel, 1970, passim).

Pese a que algunos autores afirman que el período de la dictadura (1948 a 1958) significó una regresión en cuanto al establecimiento de un Estado capitalista, básicamente por la supuesta falta de reforma de la Administración Pública (Brewer-Carías, 1975, 452 ss.), los hechos indican lo contrario. Especial más no exclusivamente en lo referente al Estado Productor, se dan pasos decisivos. El ejemplo más importante lo constituye la decisión del Estado de hacerse cargo de la industria siderúrgica en 1952, en contra de la cerrada oposición de la burguesía local y de sus aliados foráneos (principalmente norteamericanos). Pero son también significativas la creación de la Petroquímica Nacional en 1953 y la incursión del Estado en una actividad reservada hasta la fecha al capital privado, local y extranjero, como lo es la generación y distribución de electricidad. En el período, se

[4] Había que mencionar, también, que gran parte de la fortuna personal de Gómez y sus allegados fue nacionalizada después de muerto, con lo cual asentaron algunas de las bases del Estado Productor.

crea un total de 18 empresas con participación del capital estatal entre el 50 por 100 de las acciones y cuatro en las que el Estado es accionista minoritario con una participación entre el 49 y el 0,1 por 100 (Kornblith/Maingón, 1984, cuadro 2).

Después del derrocamiento de la dictadura y el establecimiento (hasta hoy) definitivo de la democracia representativa, las tendencias señaladas continúan en forma acelerada. En efecto, entre 1960 y 1969, el Estado participa en otras 34 empresas con más del 50 por 100 y en 18 adicionales como accionista minoritario; estas cifras aumentan en la década siguiente a 154 y 47, respectivamente (Kornblith/Maingón, 1984, cuadros 1 y 2). Es también en este último decenio que surge la empresa más importante, Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA), en 1976, con la nacionalización del petróleo [5].

Los datos antes detallados son corroborados por las cifras correspondientes a la inversión bruta fija pública en las ramas industriales: ésta crece casi ininterrumpidamente de 1.384 millones de bolívares en 1968 a 7.042 millones de bolívares en 1976, a precios de 1968; a precios corrientes, el aumento es aún más espectacular: va de 1.348 millones a 12.346 millones de bolívares en los años indicados (Banco Central de Venezuela, 1978, 183 ss.) [6].

La actividad del Estado Productor abarca no tan sólo renglones poco rentables de la actividad económica, sino prácticamente todos ellos: la industria manufacturera, la Banca (se estima que el 35 por 100 del capital bancario global es propiedad del Estado), los seguros, el comercio, etc. Ello confirma la hipótesis, antes insinuada, que el Estado se ha constituido en una «fracción del capital», compitiendo en algunas ramas con el capital privado local y extranjero. Adicionalmente, el Estado entra en «joint ventures», tanto con el capital local como con el foráneo; el ejemplo más sobresaliente es el caso de las fábricas de aluminio cuyas acciones pertenecen en las proporciones de 75 y 25 por 100 al Estado y a un consorcio japonés.

Un argumento favorito de la burguesía local contra la actividad productiva del Estado y, en consecuencia, atacando al Estado Productor, es la supuesta ineficiencia del mismo. Se arguye que la mayoría de las empresas con capital estatal causan pérdidas. Este alegato no es convincente. Ello por varias razones. En primer lugar, es sabido que algunas empresas importantes

[5] El crecimiento espectacular en la década de los 70 corresponde particularmente al período constitucional del presidente Carlos Andrés Pérez (1974 a 1979). Su proyecto socio-económico estaba fuertemente inclinado hacia la profundización del «Capitalismo de Estado» (Cordiplán, 1975, passim).

[6] Es altamente significativo para la argumentación el hecho de que la inversión bruta fija pública para la generación de servicios a la producción crece y decrece, manteniéndose desde 1972 en adelante, siempre por debajo de la inversión productiva; así, frente al crecimiento casi ininterrumpido de esta última, la primera se comporta así: 1968, 1984 millones de bolívares; 1969, 1.708 millones de bolívares; 1970, 1.374 millones de bolívares, etc., hasta alcanzar en 1976 2.995 millones de bolívares (Banco Central de Venezuela, 1978, 183-184), todo ello a precios de 1968. La paridad del bolívar con el dólar es para todo el período 4,30×1.

en las que el Estado tiene la mayoría o la totalidad de las acciones, producen considerables ganancias. Segundo, la alta participación del Estado en el capital bancario hace legítima la suposición de que éste obtiene ganancias iguales a las del capital privado invertido en esta actividad económica [7]. En tercer término, en los casos de los «joint ventures» del capital del Estado con el capital extranjero, las ganancias están comprobadas. Sin embargo, ciertamente hay empresas en manos del Estado que producen pérdidas. Pero hay también empresas en manos del capital privado, local o foráneo, que generan «pérdidas permanentes» o al menos durante períodos prolongados. Es por ello que la argumentación señalada puede calificarse de ideológica, por corresponder al interés de la burguesía en deshacerse de una competencia que ella considera algo así como «desleal».

Consecuencias Sociopolíticas del Estado Productor

La especifidad de la formación social venezolana y del proceso de constitución de su Estado capitalista hace que la evolución de la estructura de clases y el desarrollo sociopolítico adquieran características particulares. Ello puede ser verificado empíricamente a nivel tanto de las clases dominantes y dirigentes [8] como de las clases y sectores dominados y también por la forma en que se han establecido las distintas alianzas hegemónicas. En todos estos procesos, el surgimiento y la consolidación del Estado Productor han dejado su huella.

Un primer aspecto se refiere a la constitución y evolución de la burguesía venezolana. En efecto, esta última se limitaba, hasta inicios de la década de los 40, a actividades comerciales de importación y a algunas que otras actividades financieras. Sólo en la medida en que el Estado asume plenamente su función de distribuidor de la renta petrolera y empieza a fomentar la industria manufacturera, la burguesía empieza a desarrollar un proyecto modernizador e industrialista, sin abandonar sus actividades anteriores. Este proyecto experimenta un auge importante en el «trienio» y a lo largo de la dictadura después del golpe militar de 1948 y se convierte, en el período de la democracia representativa, en el dominante. Este proceso está marcado por las tres peculiaridades que se han señalado. Por un lado, el desarrollo de las actividades industriales ocurre bajo la protección y con el financiamiento del Estado; no parece exagerada la afirmación de que la burguesía industrialista ha crecido «bajo la sombra del Estado» (Silva Michelena, J. A/Sonntag, 1979, capítulo 2). En efecto, muchas de las inversiones industriales fueron efectuadas con dineros del Estado, a través

[7] Es obvio que aquí no se hace referencia a los bancos privados intervenidos (algunos de los cuales pasan a manos del Estado y siguen operando), sino a aquellos institutos bancarios cuya propiedad parcial o total está desde hace tiempo en manos del mismo.

[8] Como clases dirigentes se conceptualizan aquí aquellos sectores cuyo poder político no descansa ni en la propiedad privada de medios de producción ni en la disposición de los mismos.

de «créditos» otorgados por los organismos e instituciones creados a tal fin. Por el otro lado, el surgimiento del Estado Productor excluyó a la burguesía de ciertas actividades industriales, desde la decisión de estatizar ciertas industrias básicas y de participar en la generación y distribución de la energía eléctrica. A ellas tuvo acceso considerablemente más tarde (en la década de los 60, con la creación de empresas metalúrgicas, a menudo bajo la forma de empresas mixtas con capital estatal y privado). No obstante, la burguesía tuvo que conformarse y aprender a «vivir» con el Estado Productor, lo cual hizo, a pesar de sus reiteradas quejas y denuncias contra el mismo. Es más, intentó en varias oportunidades aprovecharse de la existencia de un vasto aparato productivo en propiedad del Estado, aunque lo criticara radicalmente, para descargar sobre él actividades económicas poco o nada rentables para ella. Finalmente, el desarrollo capitalista y de un aparato institucional y legal del Estado cada vez más capitalista engendró sectores sociales que podían y debían ser incorporados al «bloque en el poder» (Poulantzas), justamente en la medida en que dichos sectores reclamaban una mayor participación política. Durante el «trienio», la burguesía descartó todavía el proyecto democratizador de los mismos, pero el choque con el Estado Productor bajo régimen autoritario, con motivo de la lucha por la propiedad de la industria siderúrgica en 1952, enseñó la necesidad y bondad de una forma democrática de dominación y legitimación, momento en el cual nace el «pacto tácito» (Carvallo/Hernández, 1977-1981, 575 ss.), uno de los fundamentos más importantes del mantenimiento del sistema democrático de 1958 en adelante.

Un Estado «Partero»

Los elementos destacados, actuando entre sí y reforzándose mutuamente, permiten interpretar al Estado venezolano como «partero de la burguesía moderna», en el sentido más amplio y complejo del concepto. Sin embargo, es indispensable señalar que en ese «parto» participó también, particularmente a partir de la década de los 50, el capital foráneo, cuyos índices de inversiones industriales pasan en siete años (1950 a 1957) de 100 a 399,7, mientras que sus inversiones petroleras tradicionales en el mismo lapso pasan tan sólo de 100 a 188,5 (Banco Central de Venezuela, 1961, 273). La alianza entre la burguesía industrial venezolana y el capital internacional es desde entonces el corolario de la relación de ambos actores con el Estado Productor.

El segundo aspecto atañe al proletariado y a las clases dominadas en general. Al fomentar el Estado como distribuidor de la renta petrolera el proyecto industrialista y al convertirse crecientemente en Estado Productor, engendra también el proletariado industrial, que había alcanzado para 1975 una participación del 29,1 por 100 en la fuerza de trabajo, y otros sectores de las clases dominadas, especialmente compuestos por los empleados en los servicios (47,3 por 100 de la fuerza de trabajo) (Banco Central de

Venezuela, 1978,25) [9]. En otras palabras, si se acepta la proposición de la mayoría de los teóricos actuales de las clases sociales, en el sentido de que ellas no existen, sino en su contradicción y enfrentamiento, entonces es el Estado el organismo que genera la dinámica de la formación social venezolana, al ayudar en el «parto» de la burguesía y promover el desarrollo de las clases dominantes.

Los Sectores Medios

Lo mismo puede decirse, refiriéndonos a un tercer aspecto, de los «sectores medios», categoría altamente imprecisa que intenta agrupar los más diversos «lugares» dentro de la estructura productiva y reproductiva de una sociedad. En todo caso, las tres características del Estado venezolano (su constitución capitalista, su función distribuidora de la renta proveniente del petróleo y su conversión en Estado Productor) contribuyen a desarrollar dichos sectores y les asignan especificidad en su papel de «colchón» entre las clases dominantes y las dominadas. Efectivamente, en todas las formaciones sociales periféricas, la constitución del Estado capitalista produce fracciones de los sectores medios, al ampliarse los aparatos institucionales y legales. La función distribuidora hace que el Estado asuma, más que en otras sociedades latinoamericanas, un carácter clientelar que engrosa las filas de los sectores medios. La existencia del Estado Productor es responsable, entre otras cosas, por el surgimiento y desarrollo de una «capa» de los mismos que está compuesta por los técnicos y administradores del aparato productivo del Estado. Cada una de estas fracciones interviene de forma peculiar en la dinámica sociopolítica del sistema político y del Estado, convirtiéndose algunas de ellas en clases dirigentes.

Perspectiva Histórica

Esta breve comunicación no permite profundizar en el análisis de la evolución sociopolítica de la Venezuela contemporánea. Baste con señalar algunos elementos en forma esquemática. En el período de transición después de Gómez (1936 a 1945), los sectores medios tratan de irrumpir en la vida política y reclaman una participación en la toma de las decisiones, v. gr., preconizan un proyecto democratizador y modernizante. Logran incorporar amplios sectores de las clases dominadas en la lucha, pero no la coincidencia con el incipiente proyecto industrialista modernizador de la burguesía. Por una coyuntura específica, los sectores medios se alían con oficiales jóvenes de las Fuerzas Armadas y tumban el gobierno de Medina Angarita, iniciándose así el convulsionado «trienio», el primer intento de establecer un sistema democrático de dominación y legitimación. Este desemboca en el

[9] Se han reagrupado los datos siguiendo el criterio del «Trabajo productivo» como el elemento definitorio del proletariado. La distribución entre «servicios» e «industria manufacturera» refleja una de las típicas deformaciones de una economía subdesarrollada (Cordova/Silva Michelena, H., 1967-1982, 67 ss.).

golpe militar de noviembre de 1948, resultado de la «frustración» de los militares por la movilización sociopolítica impulsada por las clases dirigentes. El nuevo régimen autoritario cuenta con el consentimiento de la burguesía, que piensa que su proyecto industrialista-modernizador, ya más maduro, puede llevarse a cabo con mayor eficiencia bajo una dictadura que bajo la democracia. El choque de intereses entre el Estado y la burguesía, sin embargo, conduce a la postre a un acercamiento de esta última con los sctores de clases medias potencialmente dirigentes, amén de la conciliación del proyecto industrialista-modernizador con el democratizador. El resurgimiento de la democracia se fundamenta entonces en un «pacto tácito» que se va ampliando, para incluir, ya en la década de los 60, las clases dirigentes (y sus expresiones más acabadas: las cúpulas de los sindicatos y partidos del status), la burguesía, la oficialidad de las Fuerzas Armadas, la jerarquía eclesiástica y la alta burocracia y la creciente tecnocracia del Estado. Este pacto, basado en un conjunto de objetivos e intereses comunes y mantenido pese a cambios en la estructura social, incluye el silencioso mantenimiento en el que se basa. Hasta en la década de los 70, cuando aparecen grietas en el pacto debidas en gran parte al énfasis en el Estado Productor dentro del proyecto socioeconómico de Carlos Andrés Pérez, se logra mantener el particular conjunto hegemónico (Silva Michelena, J. A./Sonntag, 1979, passim; Carvallo/Hernández, 1977-1981, passim; Equipo Sociohistórico del CENDES, 1981, passim; Sonntag, 1980).

Aún en este resumen demasiado sintético se revela claramente cómo el Estado Productor (en conjunción con las otras funciones y rasgos) ha influido sobre la constelación de las fuerzas sociales en el interior del Estado capitalista en Venezuela. En rigor, la reproducción de la estructura de clases, como substrato de la evolución sociopolítica de la formación social ha pasado y pasa todavía por el Estado, precisamente por ser él tanto distribuidor de la renta del petróleo como productor de mercancías y no solamente garante de las condiciones generales de la producción y reproducción de las relaciones capitalistas. Incluso las reformas que se instrumentan en el conjunto de la sociedad dependen en su viabilidad y profundidad de la manera en que se realice la confluencia e interacción de las tres características del Estado, señaladas a lo largo de este trabajo. También ello podría demostrarse ampliamente al analizar más profundamente la dinámica del sistema político en los tiempos recientes.

Organización del Estado Productor

Para apreciar otras consecuencias del Estado Productor y del particular proceso de desarrollo capitalista que lo engendró, es necesario hacer referencia a la forma en que el Estado organiza su aparato productivo. En efecto, lo que hemos presentado como los elementos constitutivos del mismo, a saber las empresas del Estado, tiene una forma de organización que no difiere de la de la empresa privada: las empresas en las que el Estado es accionista único, mayoritario o minoritario, son sociedades anónimas o

tienen otra personalidad jurídica del derecho mercantil (sociedad de responsabilidad limitada, por ejemplo). Ello vale, por ende, solamente para aquellas compañías que realmente producen bienes y servicios para el mercado, ya que las instituciones productoras de servicios generales para la producción y reproducción (agua, desague, protección social a los trabajadores, desarrollo de la comunidad, vivienda, recreación, etc.) están organizadas o como «Institutos Autónomos» o como «Fundaciones»; nuestras investigaciones han demostrado que, para fines de 1980, existían 96 Institutos Autónomos y 27 Fundaciones (Kornblith/Maingón, 1984, cuadro 2), o sea considerablemente menos que las 282 empresas en las cuales el Estado es accionista (único, mayoritario o minoritario). Ello permite la conclusión de que «los primeros (Institutos Autónomos y Fundaciones HRS) preservan en su funcionamiento y naturaleza vinculaciones más estrechas con el Gobierno Central, los segundos (los entes productores de bienes y servicios para el mercado HRS) se tiñen con la racionalidad del sector privado y se autonomizan del Gobierno Central y de los controles tradicionales del Estado» (Kornblith/Maingón, 1984, 24), al menos tendencialmente.

Si hasta en la forma de organización jurídica de las empresas del Estado Productor se evidencia la participación del mismo en el proceso de acumulación de capital y de extracción de plusvalor de las clases dominadas, resultan obvias dos consecuencias importantes. En primer lugar, siendo el Estado una fracción del capital global tiene que redefinir su manera de relacionarse con las otras fracciones, puesto que él interviene como parte interesada en las pugnas entre las fracciones y ya no como ente presuntamente por encima de tales discusiones (Sonntag, 1979, 9). Es posiblemente en este aspecto donde se generan las críticas, quejas y denuncias del capital privado, local y extranjero, contra la función productora del Estado. De hecho, a lo largo de los últimos veinticinco años del desarrollo de la sociedad venezolana ha habido varios intentos de esa redefinición sin que hasta la fecha las relaciones de la burguesía local con el Estado en este particular hayan podido aclararse en forma definitiva. Por tanto, reside aquí un foco de una potencialidad conflictiva.

En segundo lugar, también en su relacionamiento con las clases trabajadoras, el Estado tiene tendencialmente que modificar su conducta. Si bien es posible mantener durante cierto tiempo (cuya duración depende, entre otros factores coyunturales, del cabal cumplimiento de la función distribuidora del Estado) su apariencia de estar por encima de las clases y de representar el interés general de la sociedad, tarde o temprano el Estado debe enfrentarse con las clases obrera y trabajadora, ya que él participa directamente en su explotación (Sonntag, 1979, 10 ss.). Hasta ahora, gracias a la organización de las empresas estatales según pautas legales del capital privado, este enfrentamiento ha podido ser evitado, al menos en gran medida [10]. Sin embargo hay conciencia en algunos sectores de la clase

[10] En Venezuela hubo una primera toma de conciencia de este hecho por parte de la clase obrera, me refiero a la huelga de la empresa siderúrgica estatal SIDOR, a comienzos de la década

dirigente de que la vinculación del Estado con las clases dominadas tiene que ser resuelta. Es sobre este trasfondo que debe entenderse la creciente demanda[9] a la cogestión de las empresas del Estado por los obreros y empleados, demanda que forma parte del programa del actual gobierno socialdemocráta de ACCION DEMOCRATICA.

En tercer lugar, importante parece también el hecho de que la existencia del Estado Productor engendra la nueva tecnocracia (De la Cruz, 1979, passim), tal y como lo señaláramos en líneas anteriores. Esta tecnocracia puede resultar un grupo social que tiene la tendencia a desarrollar formas de conciencia y acción propias, las cuales no necesariamente coinciden con las de otras fracciones de los sectores medios, ni siquiera con las de la burocracia «clásica» del Estado. De allí que puedan surgir conflictos adicionales, tal vez de menos potencialidad que los antes presentados, pero de importante capacidad transformadora en lo que se refiere a la clase dirigente.

Siendo la aparición del Estado Productor en Venezuela (y en otras formaciones sociales de América Latina) un fenómeno relativamente reciente, que se genera hace cuarenta años y se consolida en las últimas dos décadas, muchas de las consecuencias sociopolíticas (y económicas) revisten aún la forma de tendencias o son apenas visibles. Pero cabe poca duda acerca de su potencial transformador y de su importancia para la dinámica de la sociedad como un todo. Reiterémoslo: es indispensable seguir analizando y observando el proceso, especialmente en la actual fase del desarrollo capitalista venezolano y latinoamericano, impregnada por la profundización de una crisis[11] que se revela cada día más como estructural dentro de la crisis del capitalismo a nivel mundial.

Consideraciones Finales

No es este el lugar de abordar una problemática teórica que plantea la existencia del Estado Productor. Sin embargo, queremos hacer algunas breves acotaciones finales acerca de ella.

El Estado en una sociedad capitalista, periférica o céntrica, parece regirse por dos «racionalidades» básicas, a saber la burocrática y la política. Ambas deben cumplir con las dos funciones fundamentales a ser realizadas por el Estado capitalista: la primera que consiste en mantener o crear las condiciones para la acumulación rentable del capital, la segunda es la de mantener o crear las condiciones para la armonía social (O'Connor, 1979, 15). A la racionalidad burocrática le corresponde sostener el equilibrio entre los fines y medios de la reproducción del aparato estatal, de manera tal que su operación sobre la «sociedad civil» pueda desenvolverse de una manera eficaz, tranquila y normada («legal»). La racionalidad política, particular-

de los 70, cuando se produjo una confrontación abierta de los huelguistas con órganos del Estado.

[11] Que conste que no entiendo la crisis en sentido apocalíptico, sino como período de profundos reajustes y transformaciones, que no necesariamente cambian la substancia del sistema.

mente si y cuando la forma del Estado es la democracia representativa, tiene que reforzar la vinculación del ciudadano con el Estado, al canalizar sus demandas e intereses, de modo que la ideología del Estado capitalista como ente por encima de las clases, su lucha y la sociedad pueda mantenerse intacta.

El surgimiento del Estado Productor y su desarrollo agregan a estas racionalidad una tercera, que podemos llamar la «tecno-económica» y que es muy similar en sus características generales, a la que orienta el proceso de acumulación de capital de la burguesía o del «sector privado».

Ahora bien, entre las tres racionalidades pueden abrirse contradicciones encarnadas en diferentes grupos, clases y sectores sociales. Tales contradicciones pueden llegar a entorpecer las funciones básicas del Estado, al menos en la medida en que alguna de las racionalidades trate de imponerse a las otras.

En las condiciones del capitalismo periférico en general y de su crisis en particular, tanto las racionalidades como su interrelación asumen rasgos específicos. Ello podría mostrarse fácilmente en cada una de ellas en el plano histórico-estructural y por ende teórico. Es aquí donde debe profundizarse la investigación para poder llegar a una justa y «verdadera» apreciación y aprehensión del Estado. El logro de este objetivo es esencial para poder contribuir a la transformación de las sociedades periféricas, naturalmente en favor de sus grandes mayorías. Este logro es, hoy más que nunca, el reto que tiene planteada la ciencia social crítica en América Latina, pero no sólo en este continente.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS (*)

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA: *Memoria del año 1960,* Caracas, 1961 (B.C.V.).

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA: *La economía venezolana en los últimos 35 años,* Caracas, 1978 (B. C. V.).

BREWER-CARÍAS, ALAN-RANDOLPH: *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela,* Madrid, 1975 (Tecnos).

CARDOSO, FERNANDO HENRIQUE y ENZO FALETTO: *Dependencia y desarrollo en América latina,* México, 1969 (Siglo XXI Ed.).

CARVALLO, GASTÓN y JOSEFINA R. DE HERNÁNDEZ: «Dominación burguesa y democracia representativa en Venezuela. Apuntes para la evaluación de su funcionamiento», en *Revista Mexicana de Sociología,* Vol. XLIII, núm. 2, abril-junio, 1981, págs. 565 a 600, México.

CORDIPLAN: *V Plan de la Nación,* Caracas, 1975 (Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, CORDIPLAN).

CÓRDOVA, ARMANDO y HÉCTOR SILVA MICHELENA: *Aspectos teóricos del subdesarrollo,* Guadalajara, 1967-1982 (Ed. Novamex).

CRUZ, RAFAEL de la: *Condiciones materiales de existencia de la tecnocracia,* Caracas, 1979 (CENDES-mimeo).

EQUIPO SOCIOHISTÓRICO DEL CENDES: *Formación histórico-social de Venezuela,* Caracas, 1981 (Ed. de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela).

EVERS, TILLMANN: *Buergerliche Herrschaft in der Dritten Welt* (Dominación burguesa en el Tercer Mundo), Frankfurt (Europaeische Verlagsanstalt), 1977 (hay edición en castellano, por Siglo XXI, Ed. en México).

GUZMÁN, ANTONIO LEOCADIO: «Cuestión económico-política», en *Pensamiento político venezolano del siglo* XXI, Caracas, 1845-1961 (Ed. de la Presidencia de la República), págs. 382 a 416.

KORNBLITH, MIRIAM y THAÍS MAINGÓN: «Dinámica sociopolítica de la acción estatal en el período 1936 a 1980», a ser publicado en *Cuadernos del CENDES,* segúnda época, núm. 3, septiembre de 1984 (Caracas).

O'CONNOR, JAMES: *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana,* Buenos Aires, 1979 (Ed. Periferia).

POULANTZAS, NICOS: *Estado, poder y socialismo,* México, 1979 (Siglo XXI Ed.).

RANGEL DOMINGO, ALBERTO: *Capital y desarrollo: el rey petróleo,* Caracas, 1970 (Ed. Univ. Central de Venezuela).

SILVA MICHELENA, JOSÉ A., y HEINZ R. SONNTAG: *El proceso electoral de 1978: Su perspectiva histórico-estructural,* Caracas, 1979 (Ed. Ateneo).

SONNTAG, HEINZ R.: «Hacia una teoría política del capitalismo periférico», en Sonnatg, Heinz R., y Héctor Valecillos (Comp.), *El Estado en el capitalismo contemporáneo,* México, 1973-1977 (Siglo XXI Ed.), págs. 134 a 183.

SONNTAG, HEINZ R.: *Algunas hipótesis en torno al concepto de Estado Productor,* Caracas, 1979 (CENDES-mimeo).

SONNTAG, HEINZ R.: «Reflexiones sobre la democracia en Venezuela», en Varios autores, *América latina. Proyectos de recambio y fuerzas internacionales en los 80,* págs. 223 a 245, México, 1980 (Edicol).

SONNTAG, HEINZ R. y RAFAEL DE LA CRUZ: «Estado e industrialización en Venezuela», en *Nova Americana,* núm. 5, págs. 331 a 367 (Torino), 1982.

WALLERSTEIN, IMMANUEL: *The Modern World-System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Econonomy in the Sixteenth Century,* Nueva York/Londres, 1974 (Academic Press) (Hay edición en castellano por Siglo XXI Ed. en España).

* Cuando se indiquen dos fechas para un mismo trabajo, la primera se refiere al año de la primera publicación, y la segunda, entre paréntesis, a la edición usada para la elaboración del presente trabajo.

Xabier Gorostiaga *

La Experiencia de la Crisis Centroamericana

Quisiera enfatizar la importancia que tienen los factores geopolíticos en la constitución del Estado y de la democracia. Este tema no ha sido suficientemente tratado por el resto de los ponentes, siendo, sin embargo, su importancia determinante para los países del Tercer Mundo e incluso para países que están en el área de influencia de las grandes super-potencias.

La crisis de Centroamérica, propiamente no es una crisis, sino una ruptura con un sistema de dominación geopolítica. En el caso de Centroamérica no está en juego solamente el Estado y la democracia, sino el mismo concepto de nación y soberanía. Es imposible ser nación soberana en el patio trasero de ninguna potencia. Sin un margen de soberanía, es imposible establecer un estado que merezca este nombre y más difícil todavía, establecer una genuína democracia para la mayoría de sus ciudadanos.

Centroamérica ha sido el «patio trasero», el «traspatio», el «área preservada», el «mare nostrum» de Estados Unidos. La hegemonía de Estados Unidos sobre la región fue absoluta sin permitir que se compartiera incluso con sus aliados más cercanos como Francia e Inglaterra.

En la construcción del Canal de Panamá y en el financiamiento sobre la región, Estados Unidos ha tenido un control absoluto sobre los pequeños países del área. No existe área en el mundo que haya tenido tantas intervenciones militares (aproximadamente treinta), como los países de Centroamérica.

Centroamérica ha sido calificada por diferentes administraciones norteamericanas como un área «esencial, vital, crucial», para la seguridad y los intereses norteamericanos. Sin embargo, no son sus intereses económicos directos los importantes, ya que no alcanzan en todos los países de Centroamérica a superar 1.300 millones de dólares de inversión directa. Es

* Director INIES: Esta presentación reelabora algunos aspectos centrales del trabajo sobre «Geopolítica de la Crisis Regional» INIES-CRIES, *Cuadernos de Pensamiento Propio*, Managua (Nicaragua) 1983, que fue distribuido en el Seminario.

cierto que los intereses económicos en el área de la circulación son mucho mayores por las Zonas Libres, los Centros Financieros (los Centros Financieros de El Caribe y Panamá registran más de 200.000 millones de dólares en depósitos bancarios y las zonas libres, por ejemplo, la Zona Libre de Colón, moviliza ella sola más de 3.000 millones de mercancías anuales, superior a todo el Mercado Común centroamericano). Más importante, sin embargo, que los intereses de carácter económico son los de carácter estratégico. Pocas áreas del mundo tienen una capacidad militar norteamericana instalada como la región, con las catorce bases militares en Panamá, la base de Guantánamo en Cuba, el conjunto de bases en Puerto Rico, las instalaciones en Bahamas y Key West en Florida. Todo esto con un conjunto de sistemas de comunicaciones de gran sofisticación que, actualmente, ha sido fuertemente ampliado con las instalaciones en Honduras y con el conjunto de infraestructura militar (aeropuertos y bases navales) que justifican la estimación de que más de 20.000 millones de dólares anuales del presupuesto norteamericano son destinados a mantener esta cuarta frontera de Estados Unidos.

Son, indudablemente, estos intereses estratégicos los más importantes para Estados Unidos en el área de la Cuenca del Caribe.

Sin embargo, consideramos que la acumulación de este conjunto de intereses hace que el área tenga un carácter geopolítico determinante para Estados Unidos, sobre todo, con la actual administración Reagan. Es indudable que la administración Reagan, en su proyecto de gobierno (véase documento de Santa Fe), claramente indica la necesidad de recuperar el prestigio, la imagen y la hegemonía a nivel mundial para confrontar el «Evil Empire». Esta visión de guerra fría y de recuperación de hegemonía a nivel global para superar el síndrome de Vietnam, se ve confrontada, no fundamentalmente por la Unión Soviética en Europa o por otros conflictos regionales de gran envergadura como el Medio Oriente, sino, fundamentalmente, por las pequeñas repúblicas bananeras en el patio trasero del imperio.

La ruptura histórica contra la dominación norteamericana y contra la dominación de las viejas oligarquías locales, rompe el modelo de dominación histórica sobre el área en un momento preciso en que Estados Unidos está intentando recuperar la hegemonía mundial. La pérdida de este control y de esta hegemonía no compartida en el área, crea un problema de credibilidad para el intento de la administración Reagan de recuperación de hegemonía mundial. Por eso, la crisis centroamericana se convierte en un problema geopolítico para Estados Unidos. Una crisis cuyo origen es fundamentalmente interno, provocado por la situación de miseria y de explotación histórica sobre las grandes mayorías de los pueblos de Centroamérica; una crisis de las grandes mayorías contra las viejas oligarquías agro-exportadoras centroamericanas; una crisis que, en el fondo, es una confrontación norte-sur a nivel del mercado doméstico y norte-sur a nivel de las relaciones con Estados Unidos. Esta revolución social se ha transformado en una revolución geopolítica porque las viejas oligarquías de Centroamérica sólo se han podido mantener en el poder a base del apoyo

directo de Estados Unidos y con una necesidad recurrente de intervención militar de Estados Unidos para mantenerlas en el poder. La *revolución social en Centroamérica es una revolución geopolítica y, al mismo tiempo, la revolución geopolítica es una revolución social.* Esta raíz genuina y original de la crisis centroamericana, Estados Unidos la intenta encubrir bajo un paraguas de confrontación Este-Oeste, para quitar legitimidad, aislar la lucha de liberación de los pueblos de Centroamérica y presentar la vieja lucha centroamericana desde finales del siglo XIX como un problema de infiltración cubana-soviética.

El reciente informe Kissinger acepta teóricamente las revoluciones en Centroamérica, pero inmediatamente acusa que estas revoluciones centroamericanas no son indígenas, sino importadas a través de la infiltración cubano-soviética. Esto provoca que la crisis centroamericana sea visualizada como un problema de seguridad interna para Estados Unidos y la respuesta norteamericana ante dicho problema es una militarización creciente del área. Ya no es suficiente el entrenamiento a los militares de Centroamérica dado en la Escuela de las Américas en la zona del canal. No es suficiente que de los 42.000 oficiales latinoamericanos entrenados en la Escuela de las Américas, tanto en términos relativos como en términos absolutos, el mayor número hayan provenido de países de centroamérica. Además, de esa presencia directa de Estados Unidos en los ejércitos centroamericanos, hoy se está dando una ocupación militar norteamericana en el caso de Honduras y una presencia creciente militar de Estados Unidos en El Salvador; una presencia de forma de creación de fuerzas policiales-seguridad-militares en Costa Rica, que están provocando la ruptura de la neutralidad histórica de Costa Rica, a pesar de la declaración reciente de neutralidad de ese país (Es importante señalar que el informe Kissinger solicita que se cambie la legislación norteamericana para que la ayuda militar de Estados Unidos pueda ser ofrecida también a las fuerzas policiales, caso que se aplica, en especial, a Costa Rica).

Esta militarización de la región, se vuelve interventora y agresora en el caso de Nicaragua, al estar la CIA financiando a aproximadamente 10.000 guardias somocistas y a unos 2.000 mercenarios que combaten contra la revolución sandinista en las fronteras de Honduras y Costa Rica.

Esta situación dramática del área, crea un marco para la creación de la democracia, del estado e, incluso, de la misma nación que debe ser analizado y resuelto como base preliminar para cualquier propuesta de reconstrucción del Estado y de creación de democracia. Mantenemos que en Centroamérica es primordial superar el estado de repúblicas bananeras; crear naciones independientes y soberanas, superando el estado de sub-naciones en que se encuentran los países de Centroamérica para que pueda haber un Estado genuino y los primeros pasos para una democracia desconocida en el área centroamericana si exceptuamos Costa Rica. No es posible, en una situación de sometimiento a un «imperio informal», establecer condiciones objetivas para la democracia y para un estado independiente.

El problema del estado y la democracia en Centroamérica no es un

problema individual de cada país, sino es un problema que tiene un carácter regional. No será posible establecer ni el estado nacional ni la democracia hasta que no se haya establecido una región de naciones independientes y soberanas.

La previsible confrontación regional que puede darse después de marzo del 84, cuando el gobierno «ilegítimamente elegido» en El Salvador solicite la intervención de tropas norteamericanas, hace que la paz y las negociaciones regionales sean un pre-requisito para la creación del estado y la democracia en Centroamérica. Sin embargo, el problema de la paz no es un problema nacional, ni siquiera un problema regional, sino, en el caso de Centroamérica, es un problema internacional. A pesar del esfuerzo de los países de Contadora por lograr una paz negociada, la intransigencia de Estados Unidos, el no aceptar de hecho las propuestas de Contadora y, mucho menos, las propuestas de paz de Nicaragua, ni siquiera con la propuesta de adelantar las elecciones para noviembre, indica que, en el caso de Centroamérica, lo que está en juego es la paz internacional y el derecho internacional. Si los países de Europa, sobre todo, permanecen pasivos o dando meramente un apoyo verbal a los planteamientos de Contadora, están creando las condiciones para una «deadly conection», donde el estallido de una guerra regional, bajo la imaginería de un conflicto este-oeste, podría tener repercusiones-conexiones con la misma paz mundial y el desarme nuclear. Por tanto, el aspecto geopolítico, en el caso de Centroamérica y en otras áreas del Tercer Mundo, pero también sin excluir Europa, debe ser estudiado con más detención en relación con la creación del Estado, la democracia y, en el caso de Centroamécia, incluso con la constitución de la nación misma.

Esta importancia geopolítica ha tomado nuevo relieve con la presentación del informe bipartidista de la comisión Kissinger. La crisis centroamericana se analiza dentro de un equilibrio global de poderes, como parte del avance del «Evil Empire», afectando el sistema de seguridad hemisférico. Esta premisa básica del informe Kissinger, convierte a Centroamérica en el test del proyecto de recuperación hegemónica norteamericana. Por tanto, la política para Centroamérica es una de contención y reversión militar de la crisis. Supone un plan Marshall para Centroamérica donde lo económico sirve de cobertura para un manejo directo de la crisis económica regional, llegando a tener un poder institucional y de veto en los nuevos mecanismos económicos propuestos para enfrentar la crisis; a la vez, pretende legitimar la utilización de fuerza militar norteamericana como recurso de última instancia.

El informe Kissinger pretende, por otro lado, legitimar la visión reaganiana del mundo y se convierte en un instrumento de la lucha ideológica tanto a nivel interno, pretendiendo lograr un consenso bipartidista, como a nivel internacional. Para montar esa legitimidad, recurre Kissinger a los valores éticos y morales dèl pueblo norteamericano, que en el caso de Centroamérica, son idénticos y coinciden con los intereses de seguridad de Estados Unidos según Kissinger.

Lo dramático del informe Kissinger, si triunfa en sus propuestas, es que vincula la democratización del área a su política de seguridad nacional. De tal forma que la democracia, el estado y la realidad nacional quedan supeditados al concepto geopolítico de seguridad norteamericana. El informe Kissinger lleva esta concepción geopolítica hasta sus últimas consecuencias. No sólo intenta un manejo efectivo de la crisis, sino una recuperación del control geopolítico monopólico sobre el área, debilitando la iniciativa latinoamericana del grupo Contadora y de las fuerzas políticas en Europa que se oponen a su política centroamericana. El intento de manejar la economía directamente a través de ODAC (Organización de Desarrollo de América Central), la nueva institución que administrará los fondos de Estados Unidos y multilaterales bajo control directo de Estados Unidos y la reconstitución de CONDECA sin Nicaragua, evidencian este objetivo de control económico y militar del área.

Este fenómeno geopolítico no es un problema que afecta meramente al estado y a la democracia de los países de Centroamérica, sino que afecta a la misma concepción de las relaciones internacionales, del nuevo orden económico y del mismo derecho internacional. Centroamérica no es un test sólo para el proyecto hegemónico norteamericano, sino es un test para Europa y el resto de las democracias, que tendrán que definirse ante el nuevo intento de Estados Unidos de convertirse en la super-potencia internacional como resultado de la superación de la crisis económica y política mundial. El papel de Europa en Centroamérica, no sólo adquiere un carácter fundamental para defender el derecho internacional y la posibilidad de los países del Tercer Mundo de definir soberanamente sus destinos dentro de un proyecto popular y democrático. La peligrosidad de la utilización de un *proyecto geopolítico nihilista,* que se hace obvio y patente en el informe Kissinger, pero que persuade a la administración de Reagan y a sus principales personeros, puede convertirse en el principal obstáculo a procesos democráticos en el Tercer Mundo, al ligar democracia a seguridad y al ligar la relación entre países, no importa el tamaño, meramente a la voluntad y capacidad de poder, eliminando cualquier referencia a valores, derecho internacional, organismos internacionales y necesidad de promover la paz mundial.

Es importante notar que esta política exterior de Estados Unidos, basada en un concepto de seguridad nacional y hegemonía política global, está encontrando creciente resistencia dentro del mismo pueblo norteamericano. Opinan igualmente por primera vez iglesias, grupos académicos, organizaciones de paz, de mujeres, de negros, sindicales, etc., se están dando cuenta que este proyecto hegemónico norteamericano está resquebrajando los valores y la identidad sobre la que se basó la independencia y al gran proyecto nacional norteamericano.

Democracia y Legitimidad

La democracia está estrechamente ligada a la hegemonía. Pero no a la hegemonía producto del poder, que sería una falsa hegemonía identificable a un mero control. La hegemonía está basada en la legitimidad y en el consenso. Crear legitimidad y consenso para las grandes mayorías, distribuir el poder en todas sus formas e instancias dentro de la población nacional, se percibe desde la experiencia centroamericana como la base de la futura democracia participativa (demos=pueblo; kratos=poder).

Ligar democracia a legitimidad, sin embargo, no es fácil cuando domina una concepción geopolítica imperial sobre el área. «La teoría del dominó» ha llegado a grados de sofisticación notable. En su forma más cruda, «la teoría del dominó» mantiene que la revolución se transmite de país a país a través de la subversión. Sin embargo, la forma más sofisticada actual de la «teoría del dominó» reconoce que los mecanismos de transmisión de la revolución tienen un carácter ideológico y se basan en la legitimidad de los procesos revolucionarios. Nicaragua constituye la expresión histórica más reciente de una revolución que goza de una amplia legitimidad en la comunidad mundial, incluso dentro de las iglesias, grupos académicos y aliados de Estados Unidos. Esta legitimidad de la revolución sandinista explica porqué Nicaragua ha alcanzado un nivel tan importante en la estrategia de Estados Unidos para Centro América. Una importancia que es enteramente desproporcionada al tamaño del país, a su potencial económico y a su poder militar.

La «teoría del dominó» actual mantiene que la legitimidad de la revolución aumenta su efecto de demostración y su potencial para actuar como un dominó en países con situaciones de injusticia social y pobreza como los de Centroamérica. Esta legitimidad aumenta el síndrome centroamericano que está padeciendo Estados Unidos, provocando una proliferación de políticas «contra-dominó», que adquieren un carácter casi patológico. El presidente Reagan, en su presentación a la sesión conjunta del Congreso el 27 de abril de 1983 declaró: «no existe área en el mundo que esté más integrada en el sistema político y económico de Estados Unidos y ninguna más vital para la seguridad de América que Centroamérica. Si nosotros perdemos esta región seremos incapaces de prevalecer en ninguna otra parte. Nuestra credibilidad colapsará, nuestras alianzas se romperán y la seguridad de nuestro país estará gravemente amenazada...» Esta dinámica contra la legitimidad de un proceso ha provocado una *militarización creciente y permanente* en Centroamérica. Esto ha provocado que la iniciativa latinoamericana de Contadora, que ha conseguido el apoyo de la mayor parte de los países del mundo, de las Naciones Unidas, incluso de la OEA, se encuentre en este momento muy debilitada después de 14 meses de actividad. Contadora ha servido para evitar la intervención, pero ha sido incapaz, e incluso utilizada, para encubrir la militarización creciente de la región. La

flexibilidad negociadora que ha mostrado Nicaragua y las fuerzas populares en El Salvador se encuentra sin respuesta favorable y práctica por parte de Estados Unidos y de las dictaduras oligárquicas centroamericanas. Esta flexibilidad, que en el caso de Nicaragua ha provocado hasta el adelanto de las elecciones, parece llegar también a un punto límite. Si el pragmatismo y la flexibilidad fracasan, Nicaragua y los grupos revolucionarios centroamericanos pueden verse provocados y tentados a reaccionar en una forma meramente militar. Si la estrategia global militar de Estados Unidos para el área sigue creciendo, Nicaragua y las otras fuerzas revolucionarias tratarán de compensar esta militarización con un poder militar creciente, provenga de donde provenga el equipo militar que se requiera para lograrlo.

La política Reagan, por tanto, está induciendo una presencia militar creciente de los países del Este, ya que Europa ha mantenido una pasividad que no ha pasado de declaraciones formales. La política Reaganiana, reforzada con el informe Kissinger, pueden transformar un claro conflicto Norte-Sur en un conflicto Este-Oeste, que no sólo afectará la profundidad y extensión del conflicto regional, sino que puede tener graves e inmediatas consecuencias para la paz mundial. Por otra parte, la intervención creciente de Israel en el área, especialmente en Guatemala, Honduras y El Salvador, pero en forma creciente también en Costa Rica, está provocando una ligazón entre el conflicto del Medio Oriente y el conflicto centroamericano. Por otro lado, las demandas de la Comisión Kissinger por cambiar la legislación norteamericana, de forma que se pueda prestar ayuda militar a la policía y fuerzas de seguridad de Costa Rica, rompen de hecho la neutralidad de ese país. Por otro lado, se teme una creciente participación de ayuda militar y entrenamiento militar por parte de Panamá a Costa Rica. En esta forma, el conflicto no quedaría restringido a tres países del área, sino que cubriría desde México hasta Colombia. Por otro lado, la militarización creciente del área provocará en los militares de estos dos países limítrofes de Centroamérica, tensiones que pueden afectar a sus sistemas democráticos y tentar a sus fuerzas armadas a tomar un papel más beligerante.

En estas circunstancias se ve complicado y de difícil implementación que el proceso electoral nicaragüense pueda tener los mínimos requisitos de normalidad para realizarse cumpliendo las «formalidades» de un proceso electoral aceptable para occidente. Posiblemente, el crear estas condiciones de imposibilidad del proceso electoral sea parte de la táctica «contra-dominó» para deslegitimizar, aislar e impedir que en Nicaragua se dé un proceso de profundas transformaciones sociales, a la vez que de profundas transformaciones democráticas. La *simultaneidad de ambos procesos,* el de las requeridas transformaciones sociales y el del inicio de una democracia participativa que caracterizan a la revolución sandinista, es donde radica la «peligrosidad» de la experiencia nicaragüense. Esto ha hecho que este proceso se convierta en un término de referencia para muchos pequeños países del tercer mundo, a la vez que lo hace intolerable para una visión geopolítica dominada por la voluntad de poder global.

Las consecuencias para la democracia en el mundo y sobre todo en

América Latina de permitir como normal el que una potencia rompa las reglas de juego en forma consistente destruyendo las bases del derecho internacional, puede tener graves efectos para la paz y la democracia en otros países fuera del continente, sobre todo en el tercer mundo.

El pragmatismo, la flexibilidad, e incluso la generosidad de la revolución sandinista, posiblemente no se vuelvan a repetir en otras experiencias sociales de transformación político-social que el tercer mundo necesita. Si fracasa la experiencia sandinista, tanto por ser derrocada como por forzarla a formas más rígidas y tradicionales de realizar los procesos revolucionarios, será una pérdida para toda la humanidad.

El Carácter de la Democracia

La experiencia de Nicaragua y Centroamérica permite también reflexionar sobre el contenido y el carácter de la democracia. El «derecho a votar» se ha presentado como equivalente a poseer un estado democrático. El derecho a votar aparece casi como un derecho humano, «natural». Sin embargo, las elecciones periódicas y persistentes que tuvo Centroamérica no sirvieron para transformar las estructuras de opresión y alienación de las mayorías, sino que sirvieron para encubrir y dar un manto de legitimidad a oligarquías minoritarias y a un sistema realmente antidemocrático.

Las democracias occidentales han apoyado normalmente las insurrecciones populares contra dictaduras abiertas. Sin embargo exigen *inmediatamente* formas parlamentarias que legitimen los procesos de transformación social. Las democracias occidentales han sido ansiosas y han condicionado su apoyo material y moral al cumplimiento de formas democráticas que, históricamente en el tercer mundo, sirvieron para reprimir la voluntad de las grandes mayorías. No se ha visto en occidente cuán penosa y prolongada es la transición y qué duros son los procesos de verdadera transformación social ante décadas y siglos de subdesarrollo y miseria. Se exigen resultados «instantáneos» de formalidad democrática a revoluciones que luchan por sobrevivir contra poderosas fuerzas mundiales. (Exigencia que no se aplicó a Alemania y Japón después de la derrota en la segunda guerra mundial).

La necesidad de crear una sociedad civil, con instituciones que permitan la representatividad de las mayorías; la necesidad de superar el analfabetismo masivo, el aislamiento de grandes mayorías, campesina e indígena, que llegan a límites de incomunicación y aislamiento casi total con el resto de la sociedad; la necesidad de dar un tiempo para que las grandes masas marginadas puedan organizarse y articularse a las nuevas instituciones, etcétera, requiere un tiempo mínimo.

La revolución nicaragüense está tratanto de probar la posibilidad de articular simultáneamente la democratización política con la transformación social. Es decir, la instauración de un sistema político suficientemente igualitario para que sean elecciones entre ciudadanos libres, *capaces de elegir* y *ser elegidos,* al mismo tiempo que se dan las transformaciones económicas

que permitirían que el poder económico, político, cultural, social, etcétera sea participado por las mayorías del pueblo. Esta participación del poder a todos los niveles y a todas las instancias se percibe como la esencia de la democracia en los países subdesarrollados de la periferia que no han podido todavía construir una sociedad civil capaz de mantener procesos electorales que representen los intereses de las grandes mayorías. Es decir crear la democracia para que puedan darse elecciones democráticas.

Esta experiencia niega la posibilidad de separar la economía y la política, porque el poder no está localizado en un aparato especial, separado de las instituciones culturales, económicas, de reproducción social, etcétera. El poder sólo podrá ser democrático y popular cuando amplios sectores del pueblo participan directamente en su ejercicio, implementando un proyecto nacional común que responda a las necesidades de las grandes mayorías. La socialización del poder, la socialización económica y la socialización cultural van juntas y sin fases. La democracia y la constitución del pueblo como sujeto democrático activo son inseparables. Articular las diversas identidades de clase (del campo, de los indígenas, de los obreros, de los sectores de servicio e intelectuales, etcétera) para movilizarlos y organizarlos como fuerzas sociales que puedan representar los intereses de las mayorías, al mismo tiempo que sirvan como fuerzas movilizadoras de la transformación del Estado y de la economía, se perciben en Centroamérica como los elementos constitutivos de un proceso de democratización o, si se quiere, de una salida democrática a la crisis, de una salida democrática a generaciones de dominación oligarca e imperialista. Los procesos electorales anteriores mostraban una tremenda contradicción, donde las mayorías tenían la formalidad de convalidar a gobiernos a cargo de minorías, que representaban intereses particulares, y a veces intereses extranjeros.

La creación de una sociedad civil mediante la emancipación política de los individuos transformados ahora en ciudadanos es fundamental para que la aparente igualdad política que da el derecho al voto se transforme en una realidad social que represente los intereses más generales y las prioridades de las mayorías. La creación de la democracia no puede ir separada de lo que se llama en Centroamérica «la lógica de las mayorías». La satisfacción de las necesidades básicas, la creación de una economía donde se dé una participación democrática en el proceso productivo, es esencial para que pueda existir una democracia política.

Es difícil, sin percibir el grado de subdesarrollo y el grado de dominación que han padecido los pueblos de Centroamérica y la mayoría de los pueblos del tercer mundo, entender que los procesos de creación democrática del tercer mundo no pueden ser instantáneos, pero pueden ser simultáneos y donde el proceso de transformación económica, institucional y democrática, puedan ir conjuntamente. Solamente si los países democráticos perciben que las respuestas instantáneas son antidemocráticas tendrán la paciencia y la solidaridad para apoyar y legitimar el esfuerzo de aquellas nuevas experiencias del tercer mundo que pretenden ser fieles a esa lógica de las mayorías que lleva consigo una prioridad por la democratización

productiva y económica, al mismo tiempo que por la democratización política. Otras experiencias revolucionarias en el tercer mundo separaron los dos procesos y llegaron a formas institucionales que después no facilitaron la creación de la democracia política. Hoy en Centroamérica se está viviendo un nuevo fenómeno político, no sólo en Nicaragua. Este fenómeno es participado también por las fuerzas revolucionarias de El Salvador y Guatemala. La originalidad y la legitimidad de estos procesos, el que puedan experimentar este intento de una salida democrática al subdesarrollo y a la opresión, es indudablemente un riesgo, pero también una responsabilidad de las democracias occidentales.

Los Frentes Populares y la Democracia

Conviene señalar que no han sido «partidos proletarios» los que están hegemonizando y vanguardizando los procesos revolucionarios en Centroamérica. Más bien han sido frentes populares donde el proletariado ha sido más bien minoritario, porque el subdesarrollo de las fuerzas productivas no había generado una clase proletaria suficientemente fuerte como para vanguardizar el proceso. Estos frentes populares suponen una unidad de las clases oprimidas. Curiosamente también sin un caudillismo, más bien con una dirigencia colectiva. Frentes populares que no responden al concepto ortodoxo de partido, ni responden a una ideología predeterminada, sino que resultan de la convergencia de diversas raíces ideológicas. En el caso de Centroamérica se ha provocado una convergencia de tres movimientos fundamentales. El *nacionalismo,* representado por Sandino y Farabundo Martí; el *cristianismo,* representado por la incorporación masiva de masas religiosas y cristianas y de sectores amplios, incluso de la misma institución eclesiástica, y de un *marxismo* con un profundo sentido latinoamericano, que se ha llamado marxismo criollo o socialismo latinoamericano.

Esta convergencia de las clases y grupos sociales, más la convergencia ideológica en los frentes populares, llevan la raíz de un pluralismo que no ha sido común en otros partidos y experiencias revolucionarias. Estos frentes, además, aglutinan a fuerzas que van desde escisiones en la democracia cristiana, más grupos amplios de la socialdemocracia y amplios sectores de la izquierda, quedando excluidos aquellos sectores de la izquierda más dogmáticos o «ultras» y, por supuesto, las viejas oligarquías y sectores privados recalcitrantes al cambio.

Esta aglutinación de fuerzas políticas bajo una clara hegemonía popular, que lo distingue sustancialmente de los tradicionales movimientos populistas, permite un consenso nacional fundamental para iniciar los procesos de transformaciones profundas con un contenido pluralista y democrático.

La geopolítica de Estados Unidos para el área, su visión ideologizante y militarista, son hoy el mayor obstáculo: a) para la construcción del nuevo Estado superador del viejo estado oligárquico; b) para el inicio de

un proceso democrático, pluralista y genuinamente no-alineado; c) para una pacificación y estabilización social y política de los pueblos de Centroamérica.

El comentario del senador Kennedy al comentar el informe Kissinger parece indicar un indicio de comprensión de este problema, incluso dentro de la dirigencia norteamericana:

«El peor enemigo de Estados Unidos en Centroamérica es nuestra propia política en el área.»

Heinz Sonntag

Luciano, una pregunta muy puntualizada. Me parece sumamente interesante la observación sobre la irrupción de un «ethos» capitalista en la burocracia del Estado y me sorprendió que ni en la exposición ni en la lectura del trabajo haya podido encontrar una diferenciación entre la burocracia clásica y lo que podríamos llamar una nueva burocracia, o una tecnocracia. Sería interesante saber hasta qué punto hay permeabilidad entre ambas burocracias, entre la burocracia empresarial, tecnocrática, y la burocracia clásica, tradicional, de la Administración central.

Luciano Martins

Lo que parece interesante en el caso brasileño es lo siguiente: cuando se verificaron estas prácticas empresariales casi privadas, quisimos saber de dónde venía esta gente. Apenas el 13 por 100 de la muestra que trabajamos (y aunque no es estadísticamente una muestra representativa) había pasado antes por la empresa privada. Es decir, fue en el propio Estado donde germinaron estos capitalistas. En segundo lugar, el Estado reproduce su propia burocracia, es decir, respecto a la mayoría de esta gente sus padres ya estaban en el aparato del Estado. De otro lado, un movimiento que se puede detectar es que se trata de una dinámica interna en la expansión del Estado la tendencia de los burócratas clásicos, que están en el Gobierno, es decir, son ejecutivos de ministerios, a constituir o crear empresas estatales; que es la manera que tienen de salir de los controles clásicos de la burocracia y entrar en otro tipo de producción. Claro que hay una cualificación inmediata, el hecho de que haya unas 600 empresas estatales no es en sí mismo significativo desde el punto de vista del espacio del Estado en la economía, pero es muy significativo desde el punto de vista de una transformación en la burocracia. Además, estas empresas en su mayoría son del sector servicios, es decir, no solamente son las funciones clásicas del Estado capitalista sino también las funciones que clásicamente eran realizadas por los ministerios las que pasan a ser realizadas por la empresa, es un cambio de Perspectiva fantástico. Y este movimiento de creación de empresas no se da sólo a nivel del Gobierno federal, sino también a nivel de gobiernos estatales y de los municipios. Había un caso muy claro en que el Estado decía «no voy a poner agua en este barrio porque no es rentable, la gente no paga», es decir, un servicio público es transformado en un proyecto basado en el coste-beneficio.

Manuela Silva

En primer lugar me gustaría decirle al señor Martins que me pareció extraordinariamente interesante su ponencia, en cuanto análisis de la situación pasada. Pero me interesa otro punto de observación ¿cuál ha sido la evolución del papel del Estado en la economía brasileña? La segunda pregunta, sin salirnos de un puntto de vista ético-político, que define un modelo de sociedad participativa y orientada a la mejora de la calidad de vida y a la satisfacción de las propuestas del pueblo ¿dónde vamos a encontrar los apoyos para un papel activo del Estado en la construcción de esa sociedad democrática orientada hacia la mayoría y cómo asegurar su participación real en el proceso de organización social?

Luciano Martins

En cuanto a su primera pregunta creo, en primer lugar, que habría que utilizar otros indicadores para analizar el nivel de intervención del Estado en la economía.

De otro lado, me parece que hay un atraso de la teoría sobre el Estado en relación a las realidades estatales de América Latina, y me pregunto en qué medida eso no está muy ligado a la propia inserción de los intelectuales latinoamericanos —claro, que eso varía de un país a otro— en el aparato del Estado. Esto en Brasil está claro, incluso en el régimen autoritario. Y

creo que ahí se forma un cono de sombra que tal vez sí sea responsable en parte por ese atraso de la teoría y la simultánea formación de lo que llamé esta sedimentación del pensamiento ordinario.

Como complemento a la primera pregunta, me parece que en el examen de la cuestión de empresas estatales, normalmente hay una tendencia a decir que esta es la función tradicional del Estado, e incluso so comparar el nivel de intervención del Estado en Brasil con el nivel de intervención del Estado en Francia o en Italia. Creo que estas son comparaciones que no tienen sentido por la sencilla razón de que existe una sedimentación de clases dirigentes en estos países europeos que no hay en Brasil, es decir, el control de la autonomía de lo político y el control de la expansión del Estado está metido dentro de choques de intereses muy sedimentados, lo que no sucede en un país como Brasil.

La segunda cuestión es muy difícil de contestar. Mi preocupación fue mostrar que no basta la democratización del régimen político, hay que intentar reinventar sistemas de control del aparato del Estado, de la sociedad en relación con el Estado, es decir, una multiplicidad de controles más que un control unificado, porque creo que la experiencia del control unificado es la cooptación del propio aparato del Estado. Hay casos muy interesantes de grandes empresas estatales en que se nombra a alguien de fuera de la empresa como manera de controlarla. Pero, o hay un boicot por parte de la empresa hacia la actuación de esa persona, o es cooptado. No es un problema propio de Brasil ni de América Latina, existe en todo el mundo, sólo que en el caso de Brasil el modo de transformación del Estado no tiene un control tipo holding. A pesar de otros tipos de problemas de emancipación política hay un proceso de socialización de su burocrácia, y cada una de las empresas de Brasil tiene su forma.

Augusto Mateus

Creo que las sociedades iberoamericanas tienen en común lo siguiente: todas ellas tienen procesos de transición política, que tienen que ver con los más importantes procesos de democratización. Todas ellas, en los últimos años han sufrido procesos de transformación del rol del Estado, y de los distintos aparatos, y todas ellas sufren un proceso de crisis económica que tiene una base interna, pero también tiene una forma de inserción en la crisis más amplia, a nivel internacional.

Hay, al menos, tres problemas a los que sería interesante responder en este coloquio y son los siguientes: no tenemos en nuestras sociedades problemas de crisis del «welfare state», tenemos, al contrario, problema de muy poco «welfare» para nuestros pueblos; es decir, hay problemas de satisfacción de necesidades básicas, más o menos graves, que están por satisfacer en todas las sociedades; tenemos procesos de industrialización incompletos, desarticulados, desestructurados; y tenemos situaciones de dependencia más o menos graves, más o menos financieras, más o menos productivas, más o menos tecnológicas.

Estas son tres cuestiones esenciales en las que creo que hay que pensar cuando se habla de democratización y de reconstitución del Estado. Es decir, es fundamental para nuestras sociedades saber cuál puede ser el rol de la democratización en encontrar proyectos con viabilidad política, económica y social, de enfrentar estos problemas. Igual en la cuestión del Estado, creo que hay un problema básico, hablando como economista, y es que en estas sociedades el poder económico ha sido siempre un poder débil, que no ha sido capaz de manifestarse de forma tan nítida y clara como en las sociedades capitalistas desarrolladas. Por eso, la función económica del Estado ha sido siempre una función de promover el desarrollo capitalista de una forma mucho más nítida y diferente de lo que pasa en las naciones de referencia, tipo Francia, EE. UU., etcétera, y estando Brasil en un proceso de democratización, en un cambio de régimen que está relativamente abierto, colocaría tres problemas: 1) Cómo se puede, si es que se puede, articular el problema de democratización con un objetivo que está directamente ligado, el de satisfacer necesidades básicas y elevar el nivel de vida de la población; 2) Cuál es el papel del Estado en una reorientación de la industrialización, es decir, hay una tercera revolución industrial en marcha, hay un sistema productivo desarticulado, hay algo que hacer en términos de reindustrialización en estos países, y de tener también marcos claros de orientación de inversión, de especialización productiva interna, internacional, etcétera; 3) El tema de democratización, no visto desde el aspecto estrictamente nacional, sino internacional; es decir, qué tiene que ver la democratización con las relaciones de dependencia y con la temática de posibilidad de concertación entre diversos estados sometidos a problemas de dependencia, por ejemplo, las relaciones Norte-Sur y,

sobre todo, las relaciones Sur-Sur y, dentro de esto, el marco de las situaciones un poco intermedias, que son las de países como Portugal, España y otros.

Samuel Lichtensztejn

Quería subrayar, sobre todo, un aspecto que me resulta sumamente sugerente del trabajo de Luciano, sobre todo desde la perspectiva latinoamericana. Me refiero, fundamentalmente, a este manejo que se ha hecho, al menos en el día de hoy, de la crisis fiscal que, en América Latina, no se puede encontrar por ninguna parte. Es decir, por lo menos para los grandes países de América Latina, los problemas de presupuesto, de la formación de los bloques de capital, no se pueden tomar desde el punto de vista casi keynesiano del análisis presupuestario, sino desde la perspectiva de la reproducción del capital, sobre todo, poniendo al Estado en su centro.

La principal preocupación que se me plantea es qué relación guarda esto con el problema de la democratización, en el sentido de que no estaríamos planteando un problema de transformación de valores o formación de mercancías, sino un problema de capital. O sea, quizá una relación entre determinadas fracciones del capital, donde la clase obrera, como tal, en lo que ésta pueda significar dentro de un proceso económico, no está en primera línea en cuanto a la resolución de la crisis. Por tanto, se me plantea qué relación guarda eso con los procesos políticos. No es simplemente un problema de distribución, y, no siéndolo, el problema se le plantea al proceso político de manera distinta. No se le plantea cambiando simplemente una estructura fiscal o del gasto, sino que tiene que ver con un movimiento endógeno al proceso, y no simplemente una actuación del Estado por fuera tratando de redistribuir determinados bienes.

Aceptando totalmente el punto de vista de Luciano, se me ocurre plantear qué significación tiene este resultado para lo que es la crisis económica con relación al proceso político.

Adolfo Gurrieri

Quisiera hacerle una pregunta específica a Luciano que es la siguiente: uno podría entender la crisis actual del Brasil de una manera simplista y, mirándola desde fuera, como manifestación de una quiebra de los vínculos que se establecieron entre los tres actores principales del llamado Estado dependiente asociado. Y me da la impresión de que esas manifestaciones de antiestatismo, que comenzaste a tratar y no elaboraste más, de parte del capital privado nacional, podrían expresar la quiebra de esa relación entre los tres actores principales.

La pregunta concreta es la siguiente: ¿es posible que el componente externo, tan importante, comercial y financiero de la crisis, incline la balanza de la acción del Estado en favor del capital transnacional, debilitando el componente nacionalista de la acción del Estado, acentuando su componente antipopular y, por tanto, debilitando las posibilidades del proceso de democratización del Brasil? Es decir, que la crisis lleve a una acentuación de la relación entre el Estado y el capital transnacional en desmedro de otros sectores políticos importantes (en este caso el capital privado nacional y las clases populares), debilitando de esa manera la posibilidad de un proceso de democratización futura.

Anibal Pinto

Quiero complementar, en cierto modo, lo que ha planteado Gurrieri, porque creo que sería interesante pulir un poco más tus opiniones con respecto a cuáles son las relaciones de esta tecnocracia pública —que es un sector enorme, y que además tiene la particularidad, en América Latina, de que ha sido uno de los primeros sectores públicos que, en cierto modo, ha contribuido a su propia acumulación de una manera muy significativa—, con el sector de empresas privadas y con el sector transnacional. Es decir, que volvieras un poco al sistema de relaciones del llamado trípode o Tripé, en la jerga popular brasilera, porque creo que es un fenómeno muy particular no sólo para América Latina, y, por cierto, tiene mucho que ver con el problema de la administración del Estado.

Luciano Martins

Las cuestiones de mis dos primeros compañeros me parecen fundamentales, pero creo que cada una de ellas sería una ponencia aparte.

Voy a responder primero a Anibal sobre la cuestión de la estatización. Creo que esto era lo del famoso tripé. Hay que situarse en dos niveles

distintos: un nivel más general de las redes políticas, compatibilización de intereses, etcétera, y un nivel más específico, que es el de la asociación a nivel de la producción, la experiencia, por ejemplo, de «joint ventures». El caso que conozco sobre «joint ventures» en Brasil, es el de Camasari, en que parece claramente que la empresa estatal y la empresa multinacional se legitiman mutuamente por el tipo de relaciones que establecen. Y, son relaciones muy curiosas porque teóricamente el capital se reparte en un 33 por 100 para cada parte, es decir, el socio nacional (la empresa local), el Estado y las empresas multinacionales. Mas la curiosidad es que no hay ninguna relación entre el aporte efectivo de capital y esta distribución jurídica de la participación en las acciones, y tampoco hay relación entre el control accionario y el control de decisiones al nivel de la empresa, porque se celebran acuerdos confidenciales entre los «partners» por los que las decisiones fundamentales y básicas, aumento de capitales, exportación, no exportación, empleo de tecnología, etcétera, exigen unanimidad de votos. Es decir, con un pequeño tanto por ciento tengo poder de veto. Entonces no hay relación entre un tercio de capital y el aporte efectivo de capital, y no hay relación entre el aporte efectivo y un tercio de poder de decisión. Finalmente, en este caso específico lo más grave es que es el Estado el que queda sin iniciativa.

Por otro lado, en la cuestión de la estatización, me parece que hay dos cosas: de un lado la campaña antiestatización se dio en el momento en que se había cerrado el acceso de los empresarios a los centros de decisión, lo que ocurrió básicamente en el gobierno Geisel, en que los órganos de decisión excluyeron prácticamente la representación de los empresarios por el carácter autoritario —las personalidades tienen importancia en estas cosas— de Geisel y también porque era un tipo estatizante. Por otro lado, creo que es también una percepción difusa del sector privado nacional y extranjero que estaba constituido en un aparato de estado que tenía condiciones para reproducir sus propios recursos, tenía bases propias de acumulación.

Si se toma la sugerencia, que me parece interesante para explicar el tipo de relación entre la burocracia y el sector privado empresarial, de que la burocracia del Estado representa el orden capitalista, entonces, está prohibido organizar la producción en términos no capitalistas, y la acumulación privada crea sus propias condiciones para tener recursos como para ejercer sus propias políticas.

Lo que pasa en estos países en que hay una fuerte acción del Estado, se amplían las bases materiales de Estado, es que éste construye sus propias bases de acumulación. De alguna manera creo que esto fue el fantasma de este tipo de Estado estatizante, autoritario, y lo que refleja las tensiones dentro de la burocracia estatal y del sector privado nacional y extranjero.

Adolfo Gurrieri

Quería hacer una reflexión rápida:

Los que miramos el proceso político de América Latina desde la ventana que nos brinda el Cono Sur, solemos cometer el error de considerar que los procesos de nuestros países y de Brasil representan al conjunto de la región, y, naturalmente, eso no es así. Por ese motivo, pretendemos saber del proceso latinoamericano de las últimas décadas, caracterizado por la crisis de los estados desarrollistas y populistas, la emergencia y consolidación de los estados de las dictaduras militares, los estados burocrático autoritarios o como se les llame, y la crisis de estos últimos y los procesos de redemocratización. Y solemos olvidar que hay otros procesos políticos en los cuales no se da ese tipo de fases, y, justamente, una de las utilizades de la ponencia de Sonntag, ha sido recordarnos que Venezuela ha tenido su proceso político, en el que no se dan estas fases. Pero, Venezuela no es el único caso, México es otro caso notorio, y Costa Rica, etc. Creo, que por la predominancia de estas perspectivas del Cono Sur, tendemos a olvidar en nuestros análisis que esos Estados desarrollistas atravesaron por crisis económicas y políticas internas, por las condiciones cambiantes del marco internacional, y se adaptaron a ellos dando lugar a regímenes que quizá uno podría llamar a estas alturas neodesarrollistas.

Después de esta reflexión que me trajo la ponencia de Sonntag, quisiera terminar planteándole una consulta: la adaptación de estos estados a los problemas internos y a los condicionantes externos ha hecho que vayan cambiando sus bases de sustención y de funcionamiento, económicas y políticas. Y estos cambios creo que son los que en buena medida explican que, ante la crisis actual, estos regímenes (que también suelen llamarse socialdemócratas) han respondido con políticas neoliberales del tipo de las que nuestro colega español denominaba darwinistas. La pregunta es qué opina él acerca del futuro del régimen venezolano actual, si es que tenemos que

esperar, como en el caso de México y Costa Rica, que se produzca esa diferencia, que también se mencionaba esta mañana, entre ideología y práctica social. Es decir entre la consideración de sí mismos como gobiernos socialdemócratas y la aplicación, en la práctica, de políticas neoliberales a las cuales son llevados en buena medida por el tipo de sustento económico y político que tienen, actualmente, esos sistemas neodesarrollistas.

Ignacio Sotelo

La argumentación de Xavier Gorostiaga es clara, convincente, pero no deja salida ninguna, porque si América Central es una zona geopolítica de interés vital para los EE.UU., el concepto del desarrollo de un Estado nacional y democrático contradice frontalmente esos intereses vitales. si las dos tesis son ciertas, el pronóstico realista sería una situación de enfrentamientos continuos en la zona, hasta que por guerras intestinas, que podrían ser pagadas y mantenidas por el imperio, el problema se resolviese de forma drástica y caótica, es decir, desapareciendo la población de la zona y quedando el istmo no como zona geopolítica, sino como zona geográfica exclusivamente.

Joan Prat

La relación contradictoria entre Estado megalómano y libertad individual creo es una oposición que se plantea con falsedad aunque no sea una oposición falsa. Si el estado ha de crecer en su dimensión, en su participación sobre el PIB, en su sistema de intervenciones y en sus responsabilidades en la sociedad, la amenaza a la libertad individual sólo es real en la medida en que los individuos no se mueven en una sociedad civil rica, sino en una sociedad extraordinariamente empobrecida, sin una clase que, verdaderamente, desde la sociedad y el sector privado, vertebre lo fundamental del tejido social, y donde el individuo está realmente, inerme frente al Estado. Consiguientemente creo que los riesgos de autoritarismo derivados del crecimiento excesivo del Estado no proceden tanto de ese crecimiento, ni hay que buscar sus remedios en controles que en el fondo son del propio Estado y siempre son relativamente ineficaces, cuanto del hecho de que es necesario acompañar la estrategia inevitable de desarrollo del Estado, de una estrategia, también necesaria, de desarrollo de la sociedad. Y eso es una llamada de atención, probablemente, a los sectores de las clases medias. Decía Sonntag que en Venezuela, y no sólo en Venezuela, se produce la tendencia en las clases instruidas a ver su salida natural en el Estado y en el engrandecimiento del Estado, y a desarrollar desde él sus propios intereses de clase, segregados de los intereses del conjunto del pueblo. Creo que es necesario combinar una estrategia de desarrollo de la sociedad con la inevitabilidad del desarrollo del Estado, y creo que sólo sobre estas bases se plantea de un modo más realista el tema de la compatibilidad entre desarrollo del Estado y democracia, entre desarrollo del Estado y libertad individual. La segunda consideración que quiero hacer es sobre algunos aspectos no tocados del desarrollo del Estado democrático en una situación de crisis económica.

En una situación de crisis económica se reduce necesariamente la maniobrabilidad en cuanto al gasto público; y las administraciones públicas, que son los instrumentos en principio establecidos para la satisfacción de demandas sociales, se encuentran con que tienen que administrar la escasez frente a, quizá, un crecimiento de la demanda social. La situación se puede caracterizar, brevemente, diciendo que es imposible satisfacer más necesidades públicas, al costo burocrático de producción de los servicios que las satisfacen, y de ahí la actualidad y la urgencia de planteamientos como el tercer sector de la economía, o la llamada a los ciudadanos, para que a través de su acción asociada, cooperativa, asuman según otros modelos de consumo público y colectivo —y aquí ligo con algunas observaciones que hacía Gorostiaga— la satisfacción de necesidades sociales. Esto lleva ínsito un peligro de fragmentación del cuerpo social unitario en cuerpos sociales que pueden ser en parte privilegiados, y en parte marginales. Pero, es evidente que también lleva ínsito el desarrollo de una sociedad civil a través de una actividad emprendedora, que no delega en la burocracia administrativa, sino en los ciudadanos asociados, la satisfacción de necesidades públicas. Creo, pues, que hay una tendencia contradictoria, y que una política progresista consiste en desarrollar la contradicción en la medida de ir superando la crisis económica y, con ella, la escisión que esto va a suponer necesariamente del cuerpo social.

Así pues, creo que aquí hay una tarea de reflexión importantísima sobre las formas de desarrollo del Estado ante nuevas necesidades

sociales, que genera la propia crisis económica, y la incapacidad, asimismo, económica, de satisfacer esas necesidades sociales mediante la simple expansión de los aparatos burocráticos.

Esto me lleva a una última consideración: la ausencia de reflexión administrativa, —y no quiero decir propia del derecho administrativo, ni de los administrativistas, sino sobre las Administraciones Públicas, esa base del iceberg del Estado— que se ve, tanto en el pensamiento político como en el pensamiento económico, lo que me parece algo extraordinariamente peligroso. Aquí estamos hablando del Estado como si el Estado fueran los políticos, los grupos políticos, el poder legislativo y el gobierno, y como si bastara formular políticas definidas por unos objetivos, unas estrategias y un diagnóstico previo de la realidad social, que nunca incluye el único instrumento con el que cuentan los políticos para realizar esos objetivos y desarrollar esas estrategias, y ese instrumento son las Administraciones Públicas, la base del Estado. Creo que, precisamente, una carencia fundamental de la democracia española, y que ya no es fundamental sino absoluta de los procesos democráticos en Latinoamérica, es la inexistencia de unas Administraciones Públicas en el sentido moderno del término; están todavía más próximas del sistema patrimonial y clientelista, que de un sistema de dominación legal en el sentido weberiano. Ya no digamos cuando se trata de introducir otras racionalidades, sea de gestión eficiente, o de verdadera conciencia ciudadana de que esos aparatos están a su servicio.

Este es un tema fundamental, a mi modo de ver, del desarrollo, o de la consolidación de un Estado democrático. O los ciudadanos perciben que ese conjunto de aparatos, que consume el 50 por 100 del PIB, está a su servicio, o no hay conciencia democrática asentada en esas sociedades. Consiguientemente, o también los políticos perciben que es necesario conocer el instrumento con el que se va a actuar para poder, razonablemente, formular objetivos y realizarlos, o actúan irresponsablemente al formular sus políticas, que acaban siendo demagógicas porque nunca se pueden cumplir. Consiguientemente, creo que es necesario que en el pensamiento democrático latinoamericano se introduzca una dimensión que se margina —yo creo que incoscientemente—, que es la consideración de la Administración Pública. Y creo que el introducir esa consideración no significa que hay que darles pie a los que protagonizan un supuesto saber sobre la Administración Pública, sino que hay que sustituir el falso saber del movimiento internacional de reforma administrativa, que está producido por el imperialismo y transmitido por Naciones Unidas, precisamente con la autocrítica de gran parte de sus agentes transmisores, al cabo de años de experiencia. Porque ese imperialismo ha fabricado una teoría de la Administración desvinculada de la política que se pretende neutral, que plantea la Administración como un problema técnico ajeno a los políticos y en el que los políticos no deben intervenir. Creo que en América Latina el pensamiento democrático tendría que comenzar a plantearse el sustituir al movimiento de reforma administrativa por movimientos de verdaderas políticas nacionales de administración pública en el marco de una solidaridad regional. Por ser poco indisciplinado en el tiempo me paro aquí.

Heinz Sonntag

La proposición de Luciano de la reconversión de la empresa pública en empresa pública, creo es sumamente importante e interesante, pero involucra un peligro, por lo menos en el caso venezolano: el hecho de que las empresas del Estado aparezca como empresas de Derecho Mercantil, de Derecho Civil, le da al Estado la posibilidad de seguir actuando por encima de la Sociedad, de seguir representándose no como fracción del Capital que es, por lo menos en este aspecto, sino como representante del interés común. En el momento en el cual el Estado asume que es empresario, que es fracción del Capital, asume también por lo menos la posibilidad de que estallen conflictos sociales directamente en su seno, lo cual debilita, desde luego, su papel ideológico. Ahora, en un proceso de redemocratización la proposición de Martins tiene mucho más sentido que en una sociedad en la cual la democracia tiene ya una cierta estabilidad.

Por otra parte, la cuestión del peso del Estado, la intervención estatal y la democracia. Es obviamente un problema, no precisamente de última hora, el hecho de que un mayor peso del Estado en la economía hace más difícil el control del Estado por los que están dentro de él. En este sentido, nadie, creo yo, hasta la fecha, tiene un modelo político que permita visualizar una solución de este problema, que es además complejo porque está atravesado por toda una serie de contradicciones endógenas al sistema que no permiten solucionarlo. En este sentido, el nuevo modelo político, del cual ya se ha hablado, que

debería estar dentro del marco de lo que podría describirse como salida de la crisis, a mi juicio es uno de los grandes retos que los científicos sociales tenemos por delante, y ese nuevo modelo político, hasta donde yo puedo ver, está embrionariamente desarrollado en algún que otro movimiento de liberación nacional, en algunas partes del Tercer Mundo, sin que, hasta la fecha, se haya plasmado ya en un sistema político existente.

La pregunta que me formulaba Adolfo Gurrieri, me parece que tiene dos implicaciones. una hacia el futuro del régimen político, tal como existe en Venezuela, y la segunda acerca de si el régimen político, con el gobierno actual que tiene, que es un gobierno socialdemócrata, va a estar obligado a seguir las mismas políticas neoliberales que siguen políticos socialdemócratas de la región.

En cuanto al futuro del régimen político venezolano quisiera, antes que nada, señalar que en ningún país latinoamericano es imposible un pronunciamiento militar, como todos nosotros sabemos. En este sentido, cualquier régimen político, incluso una democracia relativamente estable como la venezolana, corre cierto peligro de ser sustituida por un autoritarismo de viejo o nuevo modo. Sin embargo, ese peligro, en el caso de Venezuela, es relativamente pequeño porque como señalaba brevemente en mi intervención inicial: el pacto tácito que ha venido funcionando a lo largo de los veintiséis años de democracia representativa, si bien tiene fisuras en virtud de divergencias e intereses entre sectores medios y sectores burgueses, etc., no está seriamente fracturado; es más, en la medida en que el actual gobierno socialdemócrata tiene la posibilidad de desarrollar una política destinada a la sustitución del pacto tácito, hasta ahora reinante, por otro pacto, sobre otras bases, el peligro de una solución autoritaria para la sociedad venezolana se reduce aún más.

En segundo lugar, y eso me conduce a la segunda interrogante, pienso que, a diferencia de lo que pasa en otros países con partidos políticos en el poder con una ideología semejante a la de Acción Democrática, en el caso de Venezuela la opción neoliberal no está seriamente representada. Todo lo que se puede ver en la política del nuevo gobierno que acaba de entrar en funciones es más bien una agudización de su línea socialdemócrata. Tomen, por ejemplo, algunos casos muy concretos: 1.º) la política de reactivación económica pasa por la reactivación del aparato industrial; y en segundo lugar, por la reactivación de la agricultura y de la agroindustria. Eso, ciertamente, es un cambio de énfasis en el modelo de desarrollo vigente en Venezuela desde antes del inicio de la democracia representativa, pero se inscribe dentro de planteamientos que tienen su asidero en la realidad del país. 2.º) La política parece destinada, por lo menos a mediano plazo (para mí, en América Latina, mediano plazo es a partir de seis meses), de seis meses a dos años, a ser una política fuertemente redistributiva, sea por vía directa, por aumento de salarios y sueldos, sea por vía indirecta, aumento de servicios prestados a la población. Son dos elementos que a mi entender son bastante decisivos.

Quisiera, para terminar, hacer dos observaciones a Joan Prat. Estoy de acuerdo con él en el sentido de que la fuerza del Estado debería estar contrarrestada por la ampliación de lo que él llamaba el tejido de la sociedad civil en América Latina. Pero eso, precisamente, es uno de los problemas graves, si no me equivoco. En muchas de las sociedades latinoamericanas, incluso la construcción de la sociedad civil pasa, a veces, por la intervención del Estado. Tenemos ahí un juego sumamente delicado de la relación entre Estado y sociedad civil. En otras palabras, no es una dialéctica simple, sino una dialéctica bastante compleja, si se me permite esa expresión, y la necesidad de desarrollar un modelo político para salir de la crisis como parte integral de una estrategia a mediano y largo plazo implicaría también el diseño de una estrategia para el fortalecimiento de la sociedad civil que no necesariamente pasara por una nueva intervención del Estado.

La otra observación es, simplemente, para manifestarle a Joan Prat mi total acuerdo con su observación sobre el problema de la Administración. Yo también pienso que nosotros, en América latina, tenemos, relativamente, pocos estudios sobre la Administración Pública. No tenemos ninguna formulación teórica acabada, todavía, que se correspondiese con el tipo de conocimientos y aseveraciones que tenemos respecto de otras relaciones sociales dentro del Estado y de la economía, y es una urgente necesidad dedicarse, en más de un sentido, a la elaboración de esa teoría de la Administración Pública, independiente, y, si se me permite la gran palabra, autónoma, latinoamericana, que sea capaz de complementar todo lo que se ha venido trabajando en los últimos años dentro de lo que podría llamarse el pensamiento latinoamericano, del cual aquí están representados algunos de sus más eminentes propulsores.

Muchas gracias.

Xabier Gorostiaga

Voy a intentar contestar a una pregunta incontestable a Ignacio Sotelo. ¿Qué salida tiene esta crisis geopolítica centroamericana, que posiblemente sea meramente una salida geográfica, un estallido de una guerra regional que deje devastada toda la región? Es una pregunta no sólo dramática sino también real. Si ustedes ven la última declaración de Reagan, el día 27 de abril, en la Sesión conjunta del Congreso, en que dice: «No hay área en el mundo más estrechamente integrada al sistema político económico de EE.UU. y ninguna más vital para la seguridad norteamericana que Centroamérica; si perdemos la región no podemos prevalecer en ninguna parte, perderemos nuestra credibilidad, nuestras alianzas se romperán y la seguridad del país se verá amenazada.» Con esta visión geopolítica, con rasgos patológicos, a mi modo de ver (¿en qué grado Granada fue una amenaza para la seguridad de los EE.UU.?, ¿en qué grado Nicaragua es una amenaza para los EE.UU.?) creo que la crisis centroamericana no es una crisis ni siquiera nacional, ni siquiera regional, es una crisis internacional. Y entran en juego dos factores que, a mi modo de ver, son determinantes y que pueden ser los que eviten el nuevo Vietnam a 90 millas de EE.UU., no en el sudeste de Asia. Las dos posibilidades son las siguientes: 1.º)En Centroamérica está en juego el derecho internacional frente a este imperio informal que EE.UU. intenta mantener; en que determina operaciones encubiertas, intervenciones, en estos momentos la ocupación de Honduras destruyendo la frágil democracia que Honduras estaba constituyendo, en que está a punto de destruir la neutralidad histórica de Costa Rica, que fue una válvula de escape para las crisis regionales. Y no se puede hacer todo eso y esperar que el mundo permanezca pasivo. Si EE.UU. prevalece en ese tipo de actitudes, porqué después no las va a transferir a México o Venezuela. Por eso Contadora es muy importante, es el primer intento latinoamericano de resolver un problema hemisférico, y fíjense cómo trata a Contadora el informe Kissinger: no existe. Si el mundo permanece pasivo ante el derecho internacional, creo que, desgraciadamente, puedes tener razón.

2.º) En Centroamérica está en juego no la democracia centroamericana, sino la democracia en EE.UU., y cada vez hay más conciencia en EE.UU. de que este tipo de visión geopolítica es del pasado, que este tipo de política basado en la doctrina Monroe va en contra de los principios constitutivos de la nacionalidad americana; y se dan cuenta de que se están metiendo en un problema que está afectando la legitimidad que ese gobierno ha tenido históricamente. En este sentido, el caso de Centroamérica ha estado presente en las elecciones recientes, y comienza a haber alternativas nacientes en EE.UU., que se trabajan conjuntamente con gente de Centroamérica. Nunca antes había sucedido un fenómeno en que norteamericanos y latinoamericanos trabajasen conjuntamente en buscar soluciones. Por eso, aún con una propuesta claramente antiimperialista en Centroamérica, se da una mayor colaboración con EE.UU. que en ninguna otra crisis latinoamericana anterior, y el caso más interesante es Nicaragua: en estos momentos puede haber cien soviéticos, pero hay diez mil norteamericanos, y hay tres mil testigos de la paz en la frontera, en Jalapa, testificando si hay agresión o no hay agresión. Se dan fenómenos nuevos que crean un margen de esperanza.

Hay otros dos problemas que creo son muy interesantes; a) se da un tipo de alianza nueva a nivel internacional que no se había dado nunca antes; es indudable que la revolución sandinista es una revolución muy radical, es una revolución, no es una transformación socialdemócrata, es una revolución social profunda, y sin embargo, por primera vez, tiene el apoyo de las iglesias, de gran parte del mundo académico, y de sectores muy importantes de la socialdemocracia internacional. ¿Qué está sucediendo ahí? La misma gravedad y profundidad de la crisis y el riesgo de que una guerra regional pueda hacer estallar un conflicto más internacional, hacen que el movimiento de la paz, iglesias y académicos, tomen el caso centroamericano como un caso importante a nivel internacional. El problema es que esto sólo sea una actividad romántica que no lleve a unos compromisos más serios y que Contadora se desgaste, y, para mí, el mayor peligro que tenemos ahora es el desgaste de Contadora ante un apoyo meramente simbólico que no lleve a nada.

b) Lo que se está jugando ahí es una guerra de legitimidad, y por eso tiene también una importancia internacional. El informe Kissinger, en un párrafo extraordinariamente interesante, dice: a veces se dan conflictos entre los intereses estratégicos y los intereses morales; en el caso de Centroamérica no se da esa confrontación. Es decir, quiere jugar una batalla de legitimidad en el caso de Centroamérica, que es el último recurso que le queda ya a un imperio informal: ganarse la legitimidad moral para mantenerse como imperio.

Por último, creo que no hay salida a nivel de Nicaragua, ni a nivel del Salvador o Guatemala, creo que la salida es regional. Una región de treinta pequeños países donde el 60 por 100 del producto está conformado por café, algodón, azúcar y banano, no tiene futuro económico en un mundo transnacionalizado. Toda esa división internacional del trabajo impuesta sobre las colonias (pocas áreas del mundo han sido colonizadas por tantas metrópolis tan diferentes), se tiene que reconstituir. No sirve una revolución política, hay que hacer también una revolución económica estructural, y eso no se puede hacer a nivel de un país de dos millones o a nivel de un país de 100.000 habitantes como Granada, se tiene que hacer a nivel regional. En este sentido se está trabajando en salidas regionales, y así como se acepta el pluralismo bajo una hegemonía popular a nivel interno de cada país, hay que aceptar una alternativa regional pluralista, que cubra un amplio margen de regímenes políticos diferentes, pero que acepten la solución popular como base de la estabilidad social. Y esto, a la larga, es también la solución para el pueblo norteamericano, aunque quizá no lo sea para un grupo minoritario de intereses de EE.UU. Y este tipo de conciencia creemos que está empezando a ganar en EE.UU.

Colaboradores

Mariano Baena del Alcázar

Nacido en Granada (España), 1973. Ha sido Catedrático de Derecho Administrativo de las Facultades de Ciencias Económicas y Empresariales de Valencia y de Derecho de Valladolid. Actualmente es Catedrático de la única cátedra de Ciencia de la Administración existente en España, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Director de la Escuela Nacional de Administración Local, 1974-1977. Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno, 1980-1981. Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, 1981-1982. Autor de 10 monografías y aproximadamente medio centenar de artículos y trabajos en las Revistas de la especialidad.

Jordi Borja

Realizó estudios de Derecho en la Universidad de Barcelona. Licenciado en Sociología y Geografía en la Universidad de París y diplomado en Urbanismo, Técnico Superior de planeamiento urbano en el Ayuntamiento de Barcelona de 1968 a 1971; profesor de Geografía Humana y de Sociología en la Universidad Autónoma de Barcelona desde 1972. Miembro del equipo directivo del CEUMT. Diputado del Parlamento de Cataluña de 1980 a 1984 y Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Barcelona desde 1983. Autor de diversos libros y artículos sobre cuestiones urbanas, territoriales y municipales.

José Joaquín Brunner

39 años, sociólogo chileno, profesor-investigador y Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Santiago de Chile. Estudios en la Universidad Católica de Chile y en la Universidad de Oxford. Especialista en sociología de la educación y la cultura. Autor de los libros: *La Cultura Autoritaria en Chile* (1982), *Los Intelectuales y las Instituciones de la Cultura* en colaboración con Angel Flisfisch (1983) y *Entrevistas, Discursos, Identidades* (1984).

Fernando Henrique Cardoso

Licenciado en Sociología por la Facultad de Filosofía, Ciencias y Letras de la Universidad de São Paulo. Profesor del ILPES, Chile (1964-1967), profesor de FLACSO y de la Universidad de Chile (1965-1967), profesor de la Universidad de París-Nanterre (1967-1968), profesor visitante en Stanford (1972) y Berkeley (1981), director d'Etudes Associé en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París (1980). Doctor «Honoris Causa» por Rutgers, The State University of New Jersey. Actualmente es senador de la República de Brasil (por el PMDB-São Paulo), presidente de la Asociación Internacional de Sociología y Miembro del Consejo Orientador de CEBRAP (São Paulo). Entre sus publicaciones pueden citarse: *Capitalismo y esclavitud en el Brasil Meridional* (con Octavio Ianni), *Empresario Industrial e desenvolvimento económico no Brasil, Mudanças Sociais na América Latina, Dependencia y desarrollo en América Latina* (con Enzo Faletto), *Política e Desenvolvimento nas Sociedades Dependentes, Autoritarismo e Democratização* y *As idéias e seu lugar*. Miembro de la Junta de Asesores de *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política.*

Vicente Donoso

Economista español. Doctor en Ciencias Económicas y Licenciado en Filosofía y Letras por la Universidad Complutense de Madrid, profesor de Estructura Económica en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense y en la Universidad Pontificia Comillas (ICADE) de Madrid. Trabaja en temas de Integración Económica y de las relaciones

de España con la CEE y con Iberoamérica, habiendo publicado recientemente el libro *Efectos de la adhesión de España a la CEE sobre las Exportaciones de Iberoamérica* (Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1983).

Angel García Sanz

Historiador español. Catedrático de Historia Económica en la Universidad de Valladolid. Ha publicado diversos trabajos sobre la Historia Económica Contemporánea de España. Es coordinador de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en Segovia y vicedecano de la Facultad de Económicas de la Universidad de Valladolid.

José Goñi C.

Nacido en Concepción, Chile, Economista. Ha sido profesor de economía en la Escuela de Economía de la Universidad de Concepción, Chile; investigador en el Instituto Forestal, Santiago, Chile; consultor económico en Argelia, Suecia y otros países. En la actualidad se desempeña como investigador en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo. Su campo de investigación actual es el financiamiento externo de América Latina y las relaciones económicas de Suecia con América Latina.

Xabier Gorostiaga, S. J.

Panameño, economista por la Universidad de Cambridge, actual Director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (INIES) y Director Ejecutivo de la Coordinadora de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). De 1979 a 1981 Director de Planificación Global del Ministerio de Planificación Económica, Nicaragua. En 1975 Asesor económico de la Cancillería Panameña en las negociaciones del tratado canalero. Fundador del Centro de Capacitación Social de Panamá y del Centro de Estudios y Acción Social de Panamá. Autor de varios libros.

Jorge Graciarena

Argentino, doctor en ciencias económicas (Universidad de Buenos Aires), investigador becario en sociología del desarrollo (The London School of Economics&Political Science), director del Departamento de Sociología (Universidad de Buenos Aires), experto regional en ciencias sociales (UNESCO), director de desarrollo social (CEPAL, Naciones Unidas), consultor de la Universidad de Naciones Unidas, autor de varios libros y decenas de trabajos sobre sociología y ciencia política de América Latina.

Adolfo Gurrieri

Sociólogo argentino, licenciado en la Universidad de Buenos Aires, con estudios de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y en la Universidad de Essex, Inglaterra. Se desempeña actualmente como secretario de la *Revista de la CEPAL*. Sus trabajos más recientes son dos estudios sobre el pensamiento de José Medina Echavarría y Raúl Prebisch.

Ricardo Lagos

Chileno. Abogado por la Universidad de Chile y doctor en Economía por la Universidad de Duke. Ha sido profesor de la Universidad de Chile, en la que fue director de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas; director del Instituto de Economía y secretario general en 1971. Ocupó el cargo de secretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) entre 1972 y 1974. Fue profesor visitante en la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill, entre 1974 y 1975. Trabajó como experto de Naciones Unidas entre 1975 y 1983. Es autor de varios libros y artículos especializados en economía, política y ciencias sociales.

Samuel Lichtensztejn

Economista uruguayo. En su país fue rector de la Universidad, decano de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y director del Instituto de Economía. En México se ha desempeñado como director del Instituto de Economía de América Latina del CIDE. Actualmente es coordinador regional del Centro de Economía Transnacional (CET) en Argentina. Entre sus trabajos figuran diversos artículos en revistas especializadas y —en colaboración— *El Proceso Económico del Uruguay* (1968) y *Políticas globales en el capitalismo: el Banco Mundial* (1982).

Luciano Martins

Nasceu no Rio de Janeiro e é formado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1962). Doctorat d'Etat pela Universidade de Paris V (Sciences Humaines-Sorbonne) em 1973. Foi professor de sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1967-68; Maître de Conférences na Universidade de Paris-Nanterre, 1973-74; Edward Larocq Tinker Visinting-Professor, University of Columbia, 1978; Professor Titular Visitante, Universidade de Brasilia, 1980-81. Atualmente é pesquisador do Centre National de la Recherche Scientifique (Paris) e desenvolve no Centre d'Etude des Mouvements Sociaux, da Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, um projeto de pesquisa sobre a *intelligentsia* na América Latina. Principais

publicações: *Nação e Corporação Multinacional* (Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra, 1975); *Pouvoir et Développement Economique-Formation et Evolution des Structures Politiques au Brésil* (Paris. Editions Anthropos, 1976); «De la non-démocratie en Amérique Latine» (in *Esprit*, núm. 82, octobre, 1983); «The State-Transnational Corporation-Local Entrepreneurs Joint-Venture in Brazil» (in Makler, Martinelli, Smelser eds. *The New International Economy*, SAGE Publications, págs. 261-284. London, 1982). Atualmente prepara o livro *O Estado Capitalista no Brasil* (Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, publicação no segundo semestre de 1984).

Augusto Mateus

Economista portugués. Profesor asistente en el Instituto Superior de Economía de la Universidad Técnica de Lisboa (cátedra de Política Económica). Investigador y miembro de la Comisión Directiva del CISEP (Centro de Investigación sobre Economía Portuguesa) del ISE. Pertenece a la redacción de la revista «Economía e Socialismo». Ha publicado diversos artículos y trabajos sobre cuestiones de política económica e internacionalización de la producción. Miembro del Consejo de redacción de *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política.*

Angel Melguizo Sánchez

Nacido en Toledo (España). Licenciado en Ciencias Económicas. Licenciado en Ciencias de la Información. Becario de la Fundación Juan March. Colaborador del Instituto Nacional de Estadística en la elaboración del Indice del Coste de la Vida (base 1968=100). Premio Nacional de Prensa del I Centenario de la Intervención General del Estado. Coordinador de los Grupos de Trabajo del Plan Económico de Andalucía 1983-1986. Profesor de Hacienda Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad trabaja sobre Economía y Hacienda Regional y Local en el marco de las funciones económicas del Estado.

Emilio Moreno Loriente

Economista español. Licenciado por la Universidad Complutense de Madrid. Ha participado en diversos trabajos de investigación dirigidos por el Departamento de Estructura Económica de España y autor de artículos en revistas de difusión nacional. Ha realizado el curso-taller de CEPAL sobre «Políticas económicas alternativas para América Latina». Es miembro del equipo de documentación de *Pensamiento Iberoamericano.*

Ludolfo Paramio

Nacido en Madrid, 1948. Doctor en Ciencias y profesor de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid.

Henry Pease García

39 años. Sociólogo peruano. Profesor de la Universidad Católica del Perú e investigador en DESCO, centro del que fue director entre 1973 y 1982. Director de la revista *Qué hacer* hasta fines de 1983 en que ha sido elegido primer regidor (vicealcalde) de Lima. Autor de *«El ocaso del poder oligárquico», «Los caminos del poder»* y *«Un perfil del proceso político peruano»*, entre otros libros. Es actualmente miembro del Comité Directivo de CLACSO.

Aníbal Pinto S. C.

Economista chileno. Consultor principal de la CEPAL e investigador asociado de CIEPLAN y FLACSO, en Santiago de Chile. Ha sido director, hasta 1979, de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL; jefe de la filial de CEPAL en el Brasil (1960-65) y profesor de la Escuela de Economía y de la Escuela Latinoamericana de Graduados de la Universidad de Chile (1951-71). Autor de varios libros y numerosos artículos publicados en revistas especializadas de distintos ámbitos, tanto de carácter teórico como de análisis de la realidad chilena y latinoamericana. Entre sus últimas obras destaca: *Internacionalización de la economía mundial* (Instituto de Cooperación Iberoamericana y Editorial Forum. Madrid y Brasil, respectivamente, 1980). Director de *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política.*

Joan Prat

Profesor excedente en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. Ha sido miembro del Comité Ejecutivo del PSC/PSOE. Actualmente es miembro de la Ejecutiva Federal del PSOE. Ha sido diputado en el Parlamento de Cataluña y senador en representación de la Generalitat, cargos a los que renunció por razones de incompatibilidad al tomar posesión del cargo que actualmente ocupa de presidente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). También es consejero electivo del Consejo de Estado. Autor de diversos trabajos sobre política, el Estado y la Administración Pública.

Gregorio Rodríguez Cabrero

Español, doctor en Ciencias Económicas y licenciado en Derecho y Ciencias Políticas. Profesor de Sociología en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid. Especialista en temas de Sociología Económica. Autor de diversas investigaciones y artículos sobre el Estado de bienes-

tar, sociología financiera y servicios públicos.

Rafael Roncagliolo

Sociólogo y periodista. Ha sido profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en Lima, y otras instituciones universitarias. Fue miembro del Comité Directivo y jefe del Area de Educación en el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) de Lima y director de la División de Estudios de la Comunicación en el ILET de México. En la actualidad, dirige el Centro de Estudios sobre Cultura Transnacional (en Lima), integrante del Instituto para América Latina (IPAL).

Angel Serrano Martínez-Estéllez

Abogado y economista español, 35 años. Profesor de Economía Española y Economía Laboral de la Universidad Complutense de Madrid. Director del Departamento de Economía General de la Universidad Pontificia de Comillas (en excedencia). Secretario General de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas y varios libros sobre distintos aspectos del proceso de industrialización de la economía española. Secretario de Redacción de *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política.*

Manuela Silva

Economista portuguesa, professora no Instituto Superior de Economia, membro do Centro de Investigação sobre Economia Portuguesa (CISEP), do Conselho Editorial da revista *Estudos de Economia* e da Junta de Asesores da *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política.*

Heinz Rudolf Sonntag

Sociólogo venezolano-alemán, estudió Sociología, Filosofía e Historia Contemporánea en universidades de Alemania Federal y Austria. Doctor en Ciencia Social (Universidad de Bochum, 1967), ha enseñado en universidades alemanas y venezolanas. Desde 1974 es profesor de Sociología de la Universidad Central de Venezuela y, desde 1973, miembro de su Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), del cual fue coordinador de investigaciones y es su actual director. Tiene numerosas publicaciones en español, alemán, italiano, portugués y holandés. Sus campos de trabajo incluyen la teoría social, la sociología del Estado y las clases sociales y la ciencia social del subdesarrollo en América Latina. Ha recibido dos premios por investigaciones colectivas.

Ignacio Sotelo

Nacido en Madrid en 1936. Licenciado en Derecho y en Filosofía y Letras por la Universidad de Madrid; doctor en Filosofía por la Universidad de Colonia (Alemania); habilitación en Sociología. Desde 1973, catedrático de Ciencias Políticas en la Universidad Libre de Berlín. Libros publicados: *Sartre y la Razón dialéctica* (1967); *Sociología de América Latina* (1972); *Del leninismo al estalinismo. Modificaciones del marxismo en un medio subdesarrollado* (1975); *El socialismo democrático* (1980).

Luis Yáñez-Barnuevo García

Nació el 12 de abril de 1943 en Coria del Río (Sevilla). Licenciado en Medicina con sobresaliente y premio extraordinario (1961-1967). Forma parte del Comité Nacional del PSOE del 70 al 75 y de la Comisión Ejecutiva Federal como secretario de Relaciones Internacionales hasta 1979. Elegido presidente del PSOE de Andalucía en diciembre de 1979, fue reelegido en enero de 1982. Actualmente es presidente del Instituto de Cooperación Iberoamericana y presidente de la Comisión Nacional para el V Centenario del Descubrimiento de América.

Libros publicados por la Dirección de Cooperación Económica del Instituto de Cooperación Iberoamericana

Organismos interamericanos, Madrid, 1978.

Transnacionalización y dependencia. Osvaldo Sunkel, Edmundo Fuenzalida, F. H. Cardoso, Carlos Fortín, Dudley Seers y otros. Madrid, 1980. P.V.P.: 1.000 pesetas.

La obra de José Medina Echavarría. José Medina Echavarría y Adolfo Gurrieri (estudio preliminar). Madrid, 1980. P.V.P.: 800 pesetas.

La Sociología como ciencia social concreta. José Medina Echavarría. Madrid, 1980. P.V.P.: 300 pesetas.

La internacionalización de la economía mundial. Una visión latinoamericana. Aníbal Pinto. Madrid, 1980. P.V.P.: 280 pesetas.

El análisis estructural en economía: ensayos de América Latina y España. Selección de José Molero. Coedición ICI y Fondo de Cultura Económica. Madrid, 1981. P.V.P.: 1.500 pesetas.

Medina Echavarría y la sociología latinoamericana. F. H. Cardoso, Enzo Faletto, Jorge Graciarena, Adolfo Gurrieri, Aníbal Pinto, Raúl Prebisch, Marshall Wolfe. Madrid, 1982. P.V.P.: 375 pesetas.

Las relaciones económicas entre España e Iberoamérica (estudio conjunto ICI-CEPAL), Madrid, 1982. P.V.P.: 800 pesetas.

El arbitraje comercial en Iberoamérica (coeditado con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España), Madrid, 1982. P.V.P.: 1.700 pesetas.

Efectos de la adhesión de España a la CEE sobre las exportaciones de Iberoamérica. José Antonio Alonso y Vicente Donoso, Madrid, 1983. P.V.P.: 500 pesetas.

Un siglo de historia económica de Chile (1830-1930). Dos ensayos y una bibliografía. Osvaldo Sunkel y Carmen Cariola Sutter.

El cobre. Estructura del mercado internacional e importancia para América Latina y España. Germán Granda y otros.

Trasnacionalización y desarrollo agropecuario en América Latina. Raúl Vigorito.

América Latina. Deuda, crisis y perspectivas. Varios autores.

Pedidos: Instituto de Cooperación Iberoamericana. Distribución de Publicaciones: Avenida de los Reyes Católicos, 4. Ciudad Universitaria, Madrid-3. Teléfono 244 06 00.

AMERICA 92

1492 - 1992

390

BOLETIN INFORMATIVO DE LA COMISION NACIONAL DEL V CENTENARIO
DEL DESCUBRIMIENTO DE AMERICA

Ricardo Lagos

Heinz Sonntag

Angel Melguizo

Samuel Lichtensztejn

Xabier Gorostiaga

José Joaquín Brunner

Luciano Martins

Jorge Graciarena

Ignacio Sotelo

Juan Carlos Portantiero

Henry Pease

Fernando Henrique Cardoso

Jordi Solé Tu

Boaventura de Sou

Augusto Mate

Ernesto Melo Antun

Manuela Silv

José Luis Cádiz Delei

Rafael Roncaglio

Ludolfo Param

Mariano Baer

Gregorio Rodríguez Cabre

Joan Pra

Jordi Bor