

La formación del Estado y del sector público en Centroamérica y Panamá *

EDELBERTO TORRES RIVAS

1. EL ESTADO EN LA SOCIEDAD CENTROAMERICANA CONTEMPORÁNEA

En el modelo de desarrollo que experimentan las sociedades nacionales de la región a partir de la posguerra, le corresponde al Estado jugar un papel decisivo, pero acerca de cuya caracterización no hay consenso. La aparente unanimidad termina pronto, una vez que no puede dejarse de reconocer que se viene experimentando una *ampliación relativa* de las funciones estatales. Es la naturaleza última de esas funciones lo que desata la controversia. Esa ampliación de las responsabilidades públicas en el capitalismo contemporáneo forma parte intrínseca de la llamada "modernización del Estado". El objeto de esta investigación es el análisis de este proceso, cumplido por etapas, en el que el sector público, que más adelante se define, aparece como el *escenario político* de las transformaciones o de la dirección en que se mueve la sociedad.

Hay visiblemente una dimensión cuantitativa, que adelante se retoma, y que se ejemplifica con la fuerza del detalle en el crecimiento de la burocracia oficial, o el aumento de las instituciones paraestatales o descentralizadas, así como en el creciente peso económico-financiero del aparato público. En este nivel es el tamaño de las instituciones públicas lo que reclama la atención. Pero a la expansión cuantitativa se suma una diferenciación cualitativa no menos importante, que se expresa en una alteración más o menos notoria, según los países o las coyunturas, de las funciones y la estructura misma del Estado. Así, no son sólo el presupuesto nacional y el gasto público los que nos advierten de una tendencia

* No se trata de un proyecto de investigación sino de una propuesta teórico-metodológica de interpretación, que está siendo realizada, bajo la coordinación del autor, en el ICAP-EDUCA, con el apoyo financiero de la Fundación Ford.

al crecimiento, sino las nuevas formas de articulación entre el Estado, como suma del poder político, con la sociedad, expresión de fuerzas sociales y actividades económicas que lo dinamizan.

CUADRO 1

BUCROCRACIA PÚBLICA EN CENTROAMÉRICA
(Cifras absolutas, por quinquenio)

Año	Costa Rica	Nicaragua	Honduras	El Salvador	Guatemala	Panamá
1950	12.760 ^{1/}	.....	.....	.....	.....	.....
1955	16.233 ^{1/}	.....	.....	28.656 ^{1/}	.....	.....
1960	29.748 ^{2/}	6.100 ^{2/}	7.600 ^{1/3}	.....	16.411 ^{1/}	28.857
1965	35.418	25.326	45.882	31.653	38.637 ^{1/4}	26.887 ^{1/}
1970	35.292	.....	25.289 ^{1/2}	.....	49.261 ^{1/4}	53.263
1975/77	44.004 ^{1/}	44.288 ^{4/}	40.276 ^{4/}	64.019 ^{4/}	78.238 ^{4/}	84.752

FUENTE: Documentos de la investigación "Evolución del sector Público en Centroamérica y Panamá", ICAP.¹

NOTAS: Las cifras anteriores incluyen al gobierno central y a las empresas descentralizadas o autónomas, salvo indicación en contrario. 1. Sólo incluye al gobierno Central. 2. Excluye al personal militar y de policía, personal docente del MEP y misiones diplomáticas. 3. Cifras estimadas. Excluye al personal del Ministerio de Defensa y Seguridad Pública y/o Policía.

Se trata obviamente de un movimiento societal que a partir de la segunda posguerra va permitiendo el surgimiento de nuevas fuerzas sociales que reclaman con desigual éxito su participación política, así como de un movimiento de expansión económica, en una doble dimensión horizontal y vertical, que va combinando paulatinamente la matriz agraria tradicional, orientada al mercado externo con un tipo especial de desarrollo industrial, orientado al consumo interior. El movimiento económico, producto de factores externos y condiciones estrictamente nacionales, tiene que ver también con modificaciones político-administrativas que van surgiendo y consolidándose para asegurar a la economía las condiciones políticas que aquélla necesita para prosperar.

No es nuestro propósito ni describir en este proyecto ni analizar en el transcurso de la investigación esa diferenciación del sistema económico, sino subrayar el hecho bien conocido de que tal desarrollo requiere de condiciones no económicas indispensables para la reproducción de las fuerzas productivas y para la acumulación de capital. En otras palabras,

¹ Agradecemos la valiosa cooperación del sociólogo M. Romijn, del equipo de investigación en la búsqueda y ordenación de este material.

del establecimiento de relaciones y estructuras políticas que manifestadas en el nivel del aparato estatal faciliten la producción, apropiación y utilización del excedente económico. De ahí la importancia del papel fundamental que desempeña el Estado en la sociedad contemporánea. Lo anterior no debería hacernos olvidar la caracterización de las llamadas funciones "naturales" del Estado capitalista, vale decir, la contradictoria tarea de representar intereses generales para la organización legítima y consensual de la dominación, en el cuadro de una dinámica que resulta, en última instancia, instrumento de dominación clasista. Así, integración de solidaridades contradictorias que en la medida que se realizan con éxito, establecen y disimulan el predominio de intereses particulares. De manera asimismo abstracta diríamos que esas funciones son esencialmente políticas al actuar el Estado como instancia de cohesión social de la sociedad (capitalista), para facilitar su estructuración unitaria por intermedio del poder vuelto autoridad legítima, para su reproducción y mantenimiento, en provecho de eso que, genéricamente, se llama *la nación* y que no es más que la integración de las clases que la forman, diferencialmente beneficiadas por la actividad estatal.

Pero en esta introducción interesa tanto poder destacar analíticamente tales funciones genéricas, recogidas en los tradicionales objetivos de orden, servicios y administración, como precisar, en el cuadro general de tales objetivos, los rasgos recientes que permiten hablar, con alguna propiedad, de las "nuevas tareas" del Estado; o dicho de otra manera, caracterizar el Estado actual en el marco del tipo de desarrollo capitalista que se realiza en Centroamérica.

CUADRO 2
PRESUPUESTOS NACIONALES

	1950	1955	1960	1965	1970	1975
Guatemala.	42.4	102.6	114.4	177.2	203.4	419.8
El Salvador	31.8	66.0	68.3	96.8	125.5	304.8
Honduras .	19.1	31.4	43.6	66.1	117.0	216.1
Nicaragua .	12.2	40.3	35.7	65.3	98.5	281.0
Costa Rica	18.7 ^{1/}	44.7	55.7	85.8	123.8	324.5
Panamá ..	36.9	48.3	66.9	95.4	223.4	468.2

FUENTE: Documentos de la investigación "Evolución del sector público en Centroamérica y Panamá", ICAF.

NOTAS: Los datos anteriores corresponden a las cifras sobre ingresos reales, y comprenden el presupuesto ordinario del gobierno central y de las empresas descentralizadas y autónomas. 1/ Egresos ordinarios.

Las nuevas responsabilidades implican una modernización del aparato estatal entendido éste como la organización material, producto de la división particular del trabajo, sin la cual no existiría ningún poder del Estado. Modernización en este caso sería la tendencia —con diverso grado de éxito— a abarcar por parte del aparato a nuevos y más amplios elementos y relaciones anteriormente reservados a la sociedad civil.² En la experiencia centroamericana, como ha quedado apuntado, ese movimiento no sólo es reciente y en esa medida muy incompleto, sino que se produce en el seno de agudas tensiones sociales y políticas que vuelven contradictoria la modernización apuntada. No obstante, como esta investigación busca evidenciarlo, el Estado en su conjunto, hoy día, es radicalmente distinto en cantidad (extensión del aparato mismo, multiplicación de órganos y servicios, más burocracia, etcétera) y en calidad, al procesarse en mejor forma las funciones básicas de orden e integración, que apuntan a un nivel superior de la producción del sistema mismo.

Destaca, en *primer lugar*, el carácter más especializado y comprensivo de la esfera de los servicios públicos, tales como educación, salud, medios de comunicación y obras sociales. Esto es, la aplicación de mecanismos de integración social que se destacan no sólo por abarcar a nuevos grupos humanos, social y geográficamente marginales en el pasado, sino porque tales políticas responden a una “cuestión social” de carácter radicalmente nuevo en el horizonte de problemas nacionales que el Estado debe resolver.

Es importante, en *segundo lugar*, el aumento del control estatal sobre diversas manifestaciones de la sociedad civil, en especial aquellas que se dan en el campo de la política y de la expresión de los intereses político-partidarios. A los intentos de despolitización del conflicto se suman, previamente, instancias represivas que califican de nueva manera la naturaleza esencialmente coactiva del Estado. El control estatal también se realiza por intermedio de la manipulación ideológica y de más de algún intento corporativo, aunque el tono de ese control esté dado casi íntegramente por la finalidad de desintegrar y/o no dejar lugar a la participación popular.

Debe destacarse, en *tercer lugar* el papel crecientemente activo y directo del Estado en tareas económicas que la lógica liberal reservaba al llamado “sector privado”; o bien el desempeño de funciones que dejan atrás aquellas que se limitaban simplemente a crear condiciones favorables para la reproducción del sistema y la acumulación de capital. No obstante, en Centroamérica, no se reconocen con facilidad actividades empresariales por parte del aparato estatal salvo la aplicación de políticas públicas en las que la intervención estatal se produce en el seno de una renovada vi-

² Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, documento CEDES/G.E.CLACSO Núm. 4, Buenos Aires, 1976, p. 21.

sión liberal del mercado. Presencia activa del Estado para proteger un mercado en cuyo interior los intereses privados exigen completa libertad.³

Los datos que aparecen en los cuadros precedentes se incluyen a título estrictamente indicativo, como ejemplos preliminares que apoyan cuanto venimos diciendo.

CUADRO 3

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, AUTÓNOMAS O SEMIAUTÓNOMAS

	1950	1955	1960	1965	1970	1975
Guatemala	5	7	9	18	28	39
El Salvador	5	8	10	19	24	32
Honduras	2	3	10	14	18	24
Nicaragua	2	4	8	12	15	18
Costa Rica	16	20	23	28	30	38
Panamá	5	6	11	16	21	28
TOTAL	35	48	71	107	136	179

FUENTE: *Idem*, cuadro anterior.

Tales cifras no tienen valor por sí mismas sino en un análisis que busque caracterizar el conjunto del aparato estatal de las sociedades centro-americanas contemporáneas y calificar su importancia en el crecimiento económico, las relaciones políticas, la promoción cultural y el mantenimiento del orden social. Una simple visión cuantitativa de ese crecimiento empobrecería la realidad que se pretende analizar; limitaría el enfoque a una mecánica de crecimiento lineal que dificultaría la comprensión general de los procesos de cambio que experimentan estas sociedades. Por tanto, su lectura tiene un referente mayor.

³ Los esfuerzos de promoción de nuevos productos agrícolas para la exportación o las políticas de industrialización por atracción del capital extranjero, son apenas dos experiencias regionales recientes, conocidas porque el Estado ha sido el motor de un proceso que, al final, ni dirige ni aprovecha.

2. LA INVESTIGACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Presentado de la manera más simple, diríamos que no hay Estado sin su correspondiente expresión institucional, así como no hay poder del Estado sin aparato de Estado. Y según sea la naturaleza de los intereses predominantes en períodos históricos determinados, así variará la estructura institucional y las funciones que se ejercen desde el poder del Estado.

El tema del Estado como objeto específico de reflexión teórica es reciente. Surge en el horizonte intelectual cuando las teorías económicas sobre desarrollo y el desarrollo mismo empiezan a hacer crisis y aparece en el centro del análisis el problema del poder. El economismo estructural empujó en una sola dirección las preocupaciones de la sociología de la década de los sesenta. Cuando este diagnóstico intenta ser superado, tardíamente, las ilusiones desarrollistas de la posguerra han terminado. Por otro lado, el Estado como objeto de estudio estaba incluido de antemano por las restricciones metodológicas del estructural-funcionalismo, en cuya óptica no entra esta totalidad analítica.

Hoy día, el tema reaparece cuando los problemas de la crisis y el estancamiento, o las deformaciones sociales del desarrollo, resaltan de nueva manera el papel del poder público como el sitio de las decisiones finales, como el eje que cohesiona y da sentido a la sociedad. La compleja trama de la actividad económica y de las fuerzas sociales que la mueven buscan en el Estado la racionalidad extraviada. Pareciera que se politizara la economía y que el poder y no el mercado fuera el responsable último de todos los contratiempos del desarrollo.

El propósito de nuestra investigación es el de buscar y utilizar instancias explicativas acerca de cómo se formó, por qué y cómo evoluciona y se consolida el "sector público" en Centroamérica,⁴ o sea, el Estado visto en su versión institucional. De ahí que el primer problema a resolver es la delimitación conceptual de lo que debemos entender por *sector público*, que no es sino otra manera —igualmente imprecisa y tal vez, justamente por eso— de hacer referencia al conjunto de instituciones públicas (gobierno central, organismos autónomos, descentralizados, empresas mixtas, hasta el gobierno municipal) que forman el llamado aparato administrativo del Estado, dirigido por un personal apropiado, que establece y/o aplica políticas específicas al servicio de los intereses de la sociedad. No es posible hacer mención de los distintos esfuerzos llevados a cabo para alcanzar precisión conceptual, por un lado, y encontrar referentes empíricos pertinentes, por el otro. Habrá que partir del mínimo teórico en el que el desacuerdo es improbable y hacer referencia obligada a la naturaleza específica del Estado capitalista. La historia del Estado ilustra y facilita la respuesta.

⁴ Aclarábamos en el inicio que las constantes referencias a Centroamérica, la región centroamericana, América Central, etcétera, incluyen necesariamente a Panamá y así deberá entenderse.

La vida política precede al Estado en general; éste no la organiza sino la supone. La vida política (*politics*) es el enfrentamiento y la competencia de intereses, las desgarraduras internas, las formas de relación que a partir de desigualdades y privilegios se convierten en luchas y conflictos.

Formas de acción y dirección que buscaron ordenar esas rupturas o que establecieron posibilidades de superar el desorden, hubo muchas en la historia. El Estado no es más que la forma más desarrollada, hasta ahora conocida, por controlar, ordenar y dirigir los asuntos de la "comunidad". De ahí que el poder sea un fenómeno pre-estatal. Y el Estado sea la forma más desarrollada de ese poder.

En la sociedad feudal el poder se expresa de manera indiferenciada de la economía y el Estado tiene formas de organización propias, en las que lo familiar y comunal se confunden formando un orden único y contingente. El poder, indiferenciado como poder privado sobre la comunidad organiza a todos, castas dominantes y población dominada, en un sistema cerrado en el que el orden religioso sanciona y organiza la vida económica y política. El funcionamiento del aparato del Estado, basado en las relaciones de parentesco feudal y en los lazos de vasallaje, hace que se vuelva imposible la distinción de ese aparato como institución pública, distinta y enfrentada al resto de la sociedad. Es la dominación tradicional en la conocida tipología weberiana.

Lo que caracteriza al aparato de Estado en la época de la burguesía es precisamente la posibilidad, lograda por fin y cristalizada plenamente, de alcanzar la separación formal entre los intereses particulares y los intereses generales. Cuando entre el individuo y la comunidad ya no hay lazos materiales sino adjudicación formal de obligaciones y derechos, vale decir, cuando se rompen vínculos y solidaridades para que aparezca el individuo aislado, solo, frente al mercado y frente al poder, existe la posibilidad analítica de reconocer lo público y lo privado como esferas diferentes, contrapuestas y contradictoriamente unidas.

Si el Estado es el modo de expresión de la organización política de la sociedad, o como diría Marx, su resumen oficial simbólico, el aparato del Estado es la forma material de la organización del poder de la clase dominante. En la sociedad capitalista, sin un aparato de Estado desarrollado como nunca antes, sería imposible organizar la sociedad ni organizar la dominación política sobre la misma. Ese aparato es, al mismo tiempo, la organización de la clase dominante y la organización de toda la sociedad bajo la dominación de una clase.⁵

⁵ El tratamiento de este tema es abundante y contradictorio. Entre otros trabajos, el de Elmar Altvater "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado", en *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, H. R. Sonntag y H. Sonntag y H. Vallecillos (comp.) México, 1977, Siglo XXI, p. 88 y ss. E. Balibar, *Sobre la dictadura del proletariado*, México, Siglo XXI, 1976, pp. 78-79 y el reciente trabajo de N. Poulantzas, *Estado poder y socialismo*, México, Siglo XXI, 1979, especialmente el capítulo III.

Es este doble papel del aparato material del Estado el que adquiere una significación específica en el capitalismo. La división particular del trabajo en que aparecen funciones e instituciones públicas y objetivos generales puestos a funcionar al servicio de la comunidad, invocando la representación nacional, permite realizar de manera eficaz la organización de la sociedad en el aparato del Estado. La capacidad de intervención en la vida social, perfeccionada con el gigantesco desarrollo de órganos administrativos, especialización de la burocracia y surgimiento de un aparato productivo estatal (todo ello en referencia a sociedades y a formas estatales del pasado) permiten que el aparato del Estado realice en forma eficaz tanto la organización de la clase dominante como la organización de la sociedad.

En suma, lo que nos interesa destacar para la comprensión de la naturaleza de nuestro objeto de estudio, es que éste es resultado de un movimiento que expresaría una captura paulatina de ciertas funciones antes reservadas a la sociedad y ahora trasladadas al Estado. Esa escisión entre "la comunidad" y "el individuo", esa transferencia de la particularidad a una generalidad, sólo es posible por el apareamiento de instituciones mediadoras que actúan en nombre de intereses públicos frente a intereses particulares, que trascienden lo corporativo para hacerse político y cuando la dimensión local adquiere un ámbito nacional.

Así, aparato-del-Estado o sector público es el conjunto de instituciones y de funciones por ellas realizadas dotadas de una jurisdicción propia y distinta que en nombre de intereses generales y a su servicio, realiza de manera eficaz la organización de la sociedad y con ello, al mismo tiempo, la organización de la clase dominante.

Justamente esto último, que recoge —de nuevo— el doble papel desempeñado por el aparato estatal, es lo que a su vez define y vuelve contradictorio su papel societal y, con ello, imprecisos los límites con respecto a la sociedad.

No son sólo razones genéticas las que podían aducirse. A partir de cierto nivel de diferenciación económica y social —que el capitalismo profundiza y extiende— el Estado se desarrolla cuando de diversas maneras la sociedad se deja desposeer de su iniciativa y de sus poderes, "abandona la gestión de sus intereses comunes" y los cede al Estado.⁶

La frontera entre lo que sólo analíticamente puede ser diferenciado como Sociedad versus Estado, se vuelve imprecisa, fluida, cambiante. Hay también aquí razones estructurales. Uno de los problemas clave para la comprensión del Estado burgués es la transmutación efectiva que por su intermedio se realiza entre los intereses específicamente privados de los grupos o fracciones de clase, dominantes, y la pretensión de representación colectiva, general y nacional, que el Estado reclama para alcanzar niveles consensuales.

⁶ M. Kaplan, *Formación del Estado nacional en América Latina*, Chile, Ed. Universitaria, 1969, p. 28.

En el seno de esta matriz social contradictoria, los intereses de grupos privados, estrechamente vinculados a la explotación y reproducción capitalista, se filtran de mil y una maneras hacia el Estado, hasta convergir y darle un sentido al funcionamiento general del mismo. Es decir hasta expresarse, coherentemente a veces, de manera contradictoria otras, en la forma de *políticas* estatales (*policy*), en cuyo contenido de autoridad hay una dirección de los asuntos públicos. La manera como se organiza el conjunto de acciones y decisiones que le dan una orientación a la actividad del Estado, es a lo que llamamos *políticas estatales*. Éstas se instrumentalizan por intermedio del aparato del Estado. Los intereses particulares, la esfera de los intereses económico-corporativos dominantes que se encuentran en la sociedad, se expresan en el Estado a través de las políticas públicas, aunque físicamente los sujetos de la clase dominante no estén representados en el aparato-del-Estado.

3. CONDICIONES PARA LA FORMACIÓN DEL ESTADO NACIONAL EN CENTRO-AMÉRICA

En la historia latinoamericana el problema del Estado es propiamente el problema de la formación del Estado nacional, lo que establece un primer límite decisivo, en tanto el problema no es la explicación de la génesis primera del Estado sino la historia de las modificaciones del orden colonial que dieron lugar a la emergencia de una versión moderna del poder político, el Estado nacional, es decir cuando ese poder alcanza una dimensión nacional y una expresión de clase.

Varios son los aspectos derivados de una problematización de ese nivel analítico. El rompimiento de los vínculos coloniales tuvo diversas manifestaciones locales, pero ella fue en síntesis una generalizada crisis de autoridad que, en el caso centroamericano, estuvo acompañada por uno de esos ciclos depresivos de la economía que esta vez, en 1821, no hicieron sino acentuar la espiral crítica de toda la sociedad colonial. Además, la independencia fue en esta región, sin duda, un hecho administrativo, una razonable y conservadora medida de la élite criolla de Guatemala, asiento del poder burocrático español y, por ello, acostumbrada al ejercicio aristocrático del poder.

Las guerras previas, para forzar la independencia, no existieron. Ellas llegaron después, en la forma de guerra civil entre facciones partidarias. La situación de anarquía no se origina, como pretenden plantearlo los historiadores conservadores, por la victoria prematura de los liberales de Guatemala, ni la ruptura de la República Federal de Centroamérica se origina en la espectacular restauración conservadora, en 1842, como afirman los cronistas liberales.

La guerra civil facilitó sin duda los localismos creados por la economía colonial y la administración burocrática a distancia, en espacios mal comunicados entre sí. La fragmentación política derivó inevitablemente a la descentralización del poder. Y en sustitución de la República Mayor, heredera presuntuosa del espacio geográfico-administrativo de la Capitanía General, surgieron traumáticamente 5 proyectos nacionales, a los que se sumó, a comienzos del presente siglo, Panamá.

Las luchas partidarias entre fracciones de terratenientes y comerciantes agrupados por igual en los partidos liberal y conservador dividieron verticalmente el cuerpo social. Hoy día, visto en perspectiva aquel período, que ocupa variablemente, según los casos, hasta 1860/1880, vendría a expresar la operación de fuerzas desintegradoras que se apoyaron en la tradición colonial, el peso de la iglesia y las intrigas de la diplomacia inglesa y de fuerzas centrípetas que buscaron desarrollar formas locales de poder, a partir de Ayuntamientos de ciudades, asiento de minúsculas oligarquías locales. Es esa la razón por la cual la aparente desavenencia entre Quezaltenango y Guatemala, o León y Managua, o Cartago y San José, fue menos un conflicto regional que una forma muy atrasada de encarar la tarea de estabilizar formas legítimas de autoridad en el marco mayor de la nación que se proyectaba.

No se construía un poder sino se le disputaba y, en esa medida, se le redefinía. Los portadores sociales, en el inicio, estuvieron más próximos al pasado que a un proyecto futuro y aunque su horizonte cultural estuviera acicateado por las experiencias de las revoluciones francesa y americana, socialmente quedaron retenidos por su condición terrateniente, vinculados de manera parasitaria a la renta, al capital usurario, al contrabando o a la modesta ganancia comercial. Pequeña burguesía de pulpería y de latifundio, con una visión señorial de la economía y de la sociedad. La idea nacional era imposible si por ésta se entiende una cultura política que extiende u otorga la ciudadanía a las mayorías en una comunidad de destino a la que refuerza un pasado común.

El problema de constituir un sistema de autoridad centralizada, estable y consensual debió ser resuelto, con desiguales resultados, a medida que otros factores, ya no de índole superestructural, tuvieron oportunidad de manifestarse. Y ello sólo ocurrió cuando se fueron constituyendo los diversos elementos de una economía agraria comercial, cuando el sistema económico se organiza para producir y vender en el exterior. Cuando a falta de un mercado interior, sustento de una burguesía manufacturera, se van explotando las condiciones del mercado exterior, para definir así la naturaleza de nuestras clases agrarias. Si como recuerda Moore, "domar" al sector agrario fue decisivo en la experiencia europea para el triunfo de la burguesía urbana y la creación del Estado moderno, constituir una agricultura comercial fue determinante para la afirmación de una fracción de clase de la burguesía cafetalera, que en el capitalismo periférico, como el centroamericano, tuvo bases rurales. Se trata pues, de una historia diversa.

La vinculación a la demanda originada en el mercado mundial, después de 1850, creó estímulos internos que permitieron, por un lado, reorganizar parcialmente la estructura agraria local y, por el otro, establecer un sistema de autoridad que, entre otras tareas, organizó un mercado de trabajo surcado por todos lados de instancias extraeconómicas. El proceso de surgimiento de la economía agrario-exportadora fue muchísimo más complejo que la mera utilización de tales factores productivos preexistentes al momento de la articulación estable al mercado capitalista mundial. Los estímulos originados en el exterior más la maduración de condiciones políticas internas, produjeron respuestas locales con resultados en todos los órdenes de la sociedad, incluidos y de manera sobresaliente en el nivel político y en las estructuras de dominación.

En síntesis, las posibilidades de alcanzar la formación de un establecimiento productivo de nuevo tipo aparecieron con el café y con él una clase de cosechadores locales cuya gestión renovó, en términos más que relativos, el viejo orden colonial. Pero tal posibilidad estuvo asociada, por anticipado, a coyunturas políticas que favorecieron la nueva empresa. Tales condiciones políticas/internas definieron por fin los términos en que podría establecerse un poder centralizado de raíces más vigorosas, una estructura institucional a su servicio y un conjunto de políticas más o menos coherentes.

El sentido histórico de todo cuanto venimos diciendo ha sido discutido en las ópticas más diversas: como la "revolución burguesa" propia de países agrario-dependientes; o como la etapa de creación de los estados nacionales en la periferia del sistema mundial, etapa de generalización de esta forma particular de organización social. Incluso, en una perspectiva más estrecha, se analiza este período como "neocolonial", cuando las zonas de influencias se redefinen y el capital norteamericano aparece en el horizonte, desplazando conflictualmente al inglés y estableciendo nuevas formas de subordinación.

Sea cual fuere la más apropiada de estas perspectivas, y creemos que todas ellas contribuyen a definir la naturaleza histórica de los procesos que se desarrollan a partir de la segunda mitad del siglo XIX, lo cierto es que la economía agrario-mercantil, el nuevo poder de las clases agrarias y el orden político que se asocia a las "revoluciones" liberales en Centroamérica, dependieron de una compleja trama de factores, de los que resultan decisivos algunos aspectos como los siguientes:

a] La existencia o no de grupos de terratenientes-comerciantes formados en el marco de las especiales condiciones que brindó la Corona, vale decir, la importancia de los intereses económico-sociales heredados directamente de la experiencia colonial. El peso social y el comportamiento político después de la independencia de esta clase social, criollos en especial dedicados al comercio o dependientes del latifundio, definió la naturaleza de las fuerzas que posteriormente obstaculizaron o contribuyeron a la consolidación del Estado. Agregó peso a esta herencia del pasado,

la presencia o no de una burocracia civil-militar española y, sobre todo, la naturaleza de los intereses de la Iglesia. Si éstos fueron intereses mundanos (haciendas, obrajes y artesanías, capital usurario, actividades mercantiles, etcétera), contribuyeron a reforzar las fuerzas políticas más conservadoras.

b] La naturaleza de la propiedad territorial y la evolución de esa estructura en el período posterior de la independencia, especialmente el movimiento que conecta el paso de las tierras realengas o baldías a la propiedad y uso privado de las mismas. Una tradición de encomiendas y repartimientos, o la presencia del latifundio religioso, la proliferación de tierras ejidales, el vigor de las economías campesinas y de las comunidades indígenas, etcétera, marcaron rumbos diversos a la reforma agraria liberal o a las políticas agrarias del nuevo Estado y por ello, a la constitución de la empresa exportadora.

c] Estrechamente vinculada a los resultados anteriores, es importante la forma como se fue constituyendo el régimen de trabajo de la economía exportadora, que pasó a depender de factores demográfico-sociales —población nativa abundante, dislocada o no de los centros productivos e históricos; tradición de repartimientos de indios, trabajos forzados, cultura señorial— que condicionaron la aparición de relaciones sociales de producción más o menos modernas. En todo caso, la dimensión y la oferta del mercado laboral y las diversas experiencias en el reclutamiento y disciplina de la mano de obra, surgieron en el seno de una matriz preexistente, precapitalista o mercantil, que tuvo importantes efectos en la vida social y política.

d] Debe ser tomada en cuenta, según las diversas experiencias históricas de la región, la actuación de grupos sociales con base económica independiente, cuya consolidación es posible en las nuevas oportunidades económicas y políticas surgidas en el período posterior a 1821 y, especialmente, por la movilidad social que sin proponérselo la guerra civil fue estableciendo. Entre estos grupos, son importantes por ejemplo los migrantes europeos, por una parte, y una pequeña burguesía urbana o rural, nativa, que buscó espacio con éxito relativo en las oportunidades abiertas a raíz de la expansión comercial después de 1850.

e] Y “last but not least”, el capital comercial y de inversión, de origen extranjero, y que se implantó básicamente alrededor de las grandes empresas beneficiadoras de café y/o de las casas del comercio de importación/exportación, las cuales sirvieron de intermediarias casi coloniales entre el mercado interno, volcado hacia afuera, y el mercado consumidor y manufacturero del exterior. Fue importante, en todo caso, el capital comercial inglés, las inversiones alemanas al crear extensas haciendas cafetaleras y finalmente, el capital norteamericano, con las plantaciones bananeras. Este orden es sólo cronológico porque la importancia de ellas fue inversa a sus fechas de implantación.

4. LAS VICISITUDES LOCALES EN LA FORMACIÓN DEL ESTADO

El conjunto de elementos analíticos contenidos en la parte precedente, puede quedar resumido en la respuesta —nada fácil de elaborar, por lo demás— a algunas preguntas claves: a] ¿Cuál fue el peso real de la herencia colonial? b] ¿Cuáles fueron las fuerzas que liquidaron y con qué grado de éxito? c] ¿Cómo surgen y con qué vitalidad las nuevas fuerzas sociales? Las respuestas varían, sin duda, entre las experiencias extremas de Guatemala, asiento secular de los poderes coloniales, y Costa Rica, que fue marginal al tráfico comercial y a la estructura de poder de peninsulares y criollos. Este último país es, según expresión precisa de algún historiador, literalmente un país nuevo.

Por ello, en la región que hoy es Costa Rica, la independencia fue casi constitutivamente tan decisiva como la separación de la República Federal. Vale decir, fue esa la condición interna para que se fuera constituyendo, casi como la suma de voluntades de una minúscula oligarquía familiar, de comerciantes pequeños y pequeños terratenientes, vinculados entre sí por lazos consanguíneos, una autoridad local. Aquí la “nación” era la meseta central, el conjunto de pequeños valles intramontanos donde producían y se relacionaban conflictivamente a veces, los notables de Cartago, Heredia, Alajuela y San José. La transformación, en el transcurso de una generación de políticos, del poder local del Ayuntamiento a un poder centralizado que actuaba en nombre de la nación costarricense, fue rápidamente posible por la ausencia de las mismas trabas que volvieron difícil y violento ese proceso en Guatemala. Es casi innecesario repetir que la economía cafetalera facilitó ese arreglo político.

Otros fueron los factores que condicionaron el control político, estable y legitimado, en las regiones que hoy constituyen Honduras y Nicaragua. Al rastrear los procesos reconstitutivos de la autoridad local en estos países, encontramos dificultades y límites establecidos tanto por el extremo fraccionamiento de los grupos sociales dominantes en el momento posindependentista, como por las rivalidades locales profundas y la desintegración interna. En efecto, ¿cómo podría surgir o consolidarse una comunidad política —instituciones políticas comunes—, o alcanzarse un mínimo de solidaridad económica —una experiencia común de “mercado”— en el seno de grandes espacios vacíos, regiones dispersas de economías de subsistencia o haciendas ganaderas extensivas, casi autónomas? A estas dificultades se agregaron, prematuramente, formas diversas de control extranjero, en la extracción de maderas, minerales preciosos (Honduras), o en el control físico de parte del territorio nacional (Nicaragua). La presencia de fuerzas desintegradoras, de origen precapitalista local unas y de definida vocación imperial, externa, otras, sumaron su presencia para dar como resultado una demorada constitución del Estado, hasta el presente siglo.

La experiencia de Guatemala y El Salvador, próximas entre sí, son distintas a las precedentes. La independencia dejó sueltos sólidos intereses preexistentes, unos vinculados a la vida administrativa, otros a la actividad económica del período que periclitaba. En el caso de Guatemala, la guerra civil no expresa una lucha por constituir un poder sino por disputárselo. Ahí existió un importante retraso del Estado colonial, la cabeza administrativa de la Capitanía General del Reino de Guatemala, lo cual explica que, excluido el breve paréntesis liberal, después de la Batalla de la Arada (1841), la restauración conservadora prolongara de hecho la etapa colonial hasta 1871.

Fueron los criollos conservadores los que fragmentaron la nación que heredaron y lo hicieron así para poder retener el poder de la provincia de Guatemala, poder retaceado por el proceso desintegrador de la guerra civil, las rivalidades partidarias y los apetitos imperiales, que de hecho no estuvieron ausentes nunca, después de 1821. No obstante el anterior recaudo, las formas consensuales de autoridad y el poder centralizado e integrador, o una más eficaz definición de los asuntos públicos, etcétera, se fueron abriendo paso y sólo aparecen más definidos después de 1871 en Guatemala, luego de la derrota militar y política de las "clases" coloniales y del inicio de la República liberal.

El proceso fue similar en El Salvador, aunque sin las estridencias de una guerra civil, abierta, que implicara derrotas políticas para una de las fracciones dominantes, como en Guatemala. Por el contrario, después de los intentos frustrados de Gerardo Barrios por modernizar el conjunto de la sociedad, es a partir de 1879 que se presentan condiciones para una reorganización a fondo de la economía local y con ello del surgimiento, por vez primera, de un sistema normativo e institucional que va perfilando, paulatinamente, el surgimiento de un Estado. La base de este cambio estuvo, sin duda, en la rápida y brutal reorganización de la estructura agraria, que implicó la virtual desaparición de las tierras ejidales y de las comunidades indígenas y la reconstitución de las tierras en haciendas cafetaleras. Surgen así los intereses de clases, el poder y los recursos políticos para la decantación de una estructura estatal más idónea.

Las descripciones anteriores admiten un resumen estratégico. De ahí puede deducirse que, pese a todo, los puntos de partida en el proceso de "estatización" fueron distintos en función de las fuerzas que lo empujaron y del éxito en tareas que se debieron encarar. Fueron importantes por constituir aspectos de esa estructuración estatal, destacables en nuestra investigación, entre otros, los siguientes:

a] La manera como se realiza la operación política de separar a la Iglesia del Estado, que se transmiten como cuerpos solidarios a la vida republicana y cuya unidad funcional atentaría persistentemente contra el ámbito jurisdiccional, político, propio del nuevo Estado en formación. No debe olvidarse que la Iglesia desempeñaba un sinnúmero de funcio-

nes administrativas de carácter público (legalización de diversos actos de la vida civil, administración de cementerios, cobro de tributos, educación pública, atención hospitalaria, amén de las otras funciones orientadas a la salvación de las almas) que recortaban en forma peligrosa el poder secular del Estado. Por otro lado, la Iglesia con su riqueza económica particular constituyó un factor desintegrador, disfuncional, que debió ser reformulado por la revolución liberal o por la dinámica misma del proceso económico.

b] El proceso de cómo se realiza la institucionalización y profesionalización del ejército. Tal vez habría que decir su nacionalización, que es cuando el cuerpo militar se somete a y se organiza desde el Estado mismo. Los poderes locales dispusieron siempre de grupos armados, que eran fuerzas políticas armadas y por lo tanto recursos al servicio de facciones en pugna. La función pública del aparato represivo requiere otra dimensión, aquella que le presta un poder *de jure*, cuya legitimidad le viene dada desde fuera y que se alza por encima de la sociedad. Es este un proceso increíblemente desconocido y que constituye una faz estatal cuyo análisis resulta imprescindible, sobre todo en aquel período en que la fuerza armada se comporta como un auténtico poder constituyente. El poder político, el Estado, era en resumen un poder militar.

c] La forma como la dimensión jurídico-política se fue convirtiendo en normatividad consensual, aceptada, permanente. Es la larga marcha por constituir una estructura constitucional en torno a los principios de un régimen representativo, republicano, unitario, reposando idealmente en la soberanía popular. La paulatina concentración del poder, las consecuencias integradoras del crecimiento económico, dieron por resultado un Estado fuerte surgido de una sociedad civil que se retrasa. Por poder "fuerte" entendemos aquí el inevitable desequilibrio de funciones políticas a favor de un ejecutivo personalizado, que en aras de la unidad política concentra los recursos y las responsabilidades más importantes. Todo ello, cubierto o disimulado por un voluminoso *corpus* jurídico demoliberal, en cuya cúspide se encuentra la Constitución Nacional.⁷ La juridicidad del Estado contribuye a su definición.

d] La manera como se va constituyendo por parte de las clases dominantes el ejercicio hegemónico en su aspecto ideológico, en el que la referencia a la nación empieza a ser superior y distinto al *appel* provinciano, al horizonte de valores e intereses locales que nos legó la independencia; propiamente, que formó la colonia. Pero ésta, además, conformó una comunidad de idioma y de religión y un pasado común en el

⁷ Las constituciones liberales fueron grandes construcciones normativas, como en Guatemala la de 1879; o la de El Salvador, de 1886, que se mantuvieron vigentes hasta 1945, la de 1882, en Honduras, que se mantuvo vigente con modificaciones hasta 1912; en Nicaragua, la de 1893 que se prolonga hasta 1939 y la de Costa Rica que va de 1871 a 1949.

que vencedores y vencidos quedaron atados a un destino compartido. El lento desarrollo de una cultura local —música, literatura, arte, folklore— pero sobre todo la posibilidad de desarrollar lealtades, solidaridades y valores de dimensión nacional, integradores de grupos socialmente distintos, posibilitó que el proceso formativo hiciera, poco a poco, coincidir el Estado y la nación.

e] La dinámica que adopta el ejercicio de la soberanía nacional cuando lo "interno" y lo "externo" se definen no sólo en términos de delimitación de espacios político-administrativos, anteriormente fluidos e imprecisos, sino como el ámbito jurisdiccional de una autoridad que reclama y obtiene reconocimiento externo. Los poderes locales, a medida que tienen mayor representación social concitan el reconocimiento externo, aparecen como sujetos con personalidad contractual (capaces de contratar empréstitos, otorgar concesiones, cumplir obligaciones y exigir derechos), es decir, son sujetos de política exterior. En esta etapa de mundialización del Estado,⁸ el reconocimiento diplomático, inglés primero y norteamericano después, fue decisivo para la estabilidad política de muchos gobiernos centroamericanos. Muchos de ellos fueron poderes *de facto*, que se sostuvieron gracias a sus servicios al capitalismo inglés o norteamericano, o a ambos.

No siendo exhaustivo, este conjunto de elementos plantea interrogantes decisivos para la mejor inteligibilidad de la conformación necesariamente particular del Estado. Su peso es, sin embargo, variable según las diversas experiencias históricas. Siendo la Iglesia y el Ejército los pilares de la dominación colonial, su presencia, redefinida en función de los nacientes intereses burgueses, fue importante para la consolidación del nuevo poder. Tal es el caso de Guatemala. La temprana presencia imperialista modifica a su vez el control político de los grupos dominantes y determina otra suerte para el aparato estatal. Esa es la experiencia de Nicaragua, invadida en 1854 por Walker como operación mercenaria, y en 1911 por los marinos norteamericanos, como una operación de política exterior.

Las posibilidades de integración social y por lo tanto la de desarrollar valores, símbolos e ideas capaces de reforzar los sentimientos de pertenencia, facilitaron a las clases dominantes actuar y hablar en nombre de la nación. Así, su control fue más ideológico que coercitivo. Tal es el caso de Costa Rica. Y no el de El Salvador, sociedad que fue reordenada a fines del siglo XIX exclusivamente al servicio de unas ocho o diez familias hoy día tal vez multiplicadas por tres.

Conviene terminar: *La formación del Estado y del sector público sólo puede ser entendida como un largo proceso, con momentos de variada*

⁸ Cfr. H. Lefébre, *De l'Etat: dans le monde moderne*. Edit. Union General D'Éditions, 1976, cap. III. El autor se pregunta cuántos Estados nacionales existían en el inicio del siglo XIX: sólo Francia e Inglaterra; treinta años después, el proceso de mundialización del Estado comienza con las independencias latinoamericanas.

significación en los que con más claridad que en otros, las funciones públicas aparecen y se encarnan en la materialidad institucional de sus aparatos. Es un proceso de creciente complejización, que forma parte del desarrollo capitalista. Por lo tanto, la especificidad de funciones implica la especialización de los aparatos que las realizan y que dan lugar a formas particulares, históricas, de división social del trabajo, en el seno mismo del Estado y, sobre todo, en la sociedad.

Tal es nuestro propósito: estudiar este aparato institucional, que crece y funciona, deteniéndonos en sus momentos más significativos, ligados al desarrollo de la sociedad. Su complejización se traduce, a veces anticipándose, otras tantas con retraso, en un momento de las tareas públicas y con ello de nuevas estructuraciones del aparato del Estado. En ese sentido, esta investigación trasciende sus límites y se convierte en una reflexión sobre el Estado y la sociedad centroamericana, sus procesos y estructuras, sus problemas actuales y su gestación futura, en vista de los nuevos retos y estrategias que el desarrollo va planteando.

5. ALGUNAS PRECISIONES METODOLÓGICAS

a] *¿Una historia del sector público?*

Conviene precisar una vez más, pero ahora con otros propósitos, la naturaleza metodológica de este proyecto y el conocimiento que pretende aportar. No es esta, desde el punto de vista epistemológico, una investigación de historia política tradicional.⁹ La investigación busca el poder reconstruir el proceso de formación del aparato público, de sus instituciones fundamentales, cuyo apareamiento y permanencia van dando sentido material a la actividad del Estado. Esa reconstrucción de los *momentos significativos* depende menos de la voluntad de un caudillo político que de la coyuntura que vive la sociedad; así, no son los gobernantes de turno los que hacen la historia real sino las determinaciones estructurales de la economía y, por supuesto, las del movimiento de las fuerzas sociales por cuyo intermedio aquéllas se expresan.

Para arribar al examen de tales determinaciones se precisa de un cuerpo teórico susceptible y de ordenar y luego explicar la masa de datos e informaciones factuales. Vale decir, proponer interpretaciones globales que reconstituyan lo que hemos llamado los "momentos significativos", o sea

⁹ El análisis histórico tradicional buscaría más bien la descripción de situaciones particulares y su encadenamiento causal, episodios que el nivel aparential tiende a privilegiar, en el marco de una concepción en que la historia es la suma de hechos y fenómenos, difíciles de ordenar. Así, la historia es una cronología.

las condiciones en que se crean, debilitan o fortalecen determinadas políticas o instituciones públicas.

Si la historia no es una sucesión de hechos, de lo que se trata es de realizar un análisis, diacrónico, por intermedio de la utilización de categorías teóricas, y poder así recuperar la riqueza de los momentos históricos más significativos en la cristalización del Estado, pero en la óptica esta última, de sus instituciones, y éstas a su vez, de organismos que administran asuntos públicos, que toman y aplican determinadas decisiones (“políticas públicas”), todo ello a través de determinados sectores sociales, actores especializados cuya gestión final es decisiva. Instituciones, políticas, burocracia, por un lado, reacciones y respuestas, y como resultado nuevas formas de ordenación de la sociedad, por el otro, forman el material de trabajo “latu sensu”.

Esto que hemos propuesto llamar los “momentos significativos”, de creación y ampliación de las funciones del aparato estatal, corresponde también a etapas diversas en que se van definiendo distintas modalidades de relación entre las clases sociales entre sí y entre ellas y el Estado. Todo ello es resultado del crecimiento económico y del desarrollo social, que imponen al nivel estatal nuevas necesidades de división social del trabajo, especializaciones funcionales que se concretan en el aparato material del mismo.

En resumen, *no se buscaría reconstruir solamente la génesis de las instituciones públicas sino la interpretación de las condiciones que las producen*. Este esfuerzo tiene un sentido, que es el de poder comprender las actuales estructuras estatales, la naturaleza del sector público, hoy día, en las sociedades nacionales de la región. La historia como actualidad. Así, el presente no se explica por sí mismo, pero sobre todo, se puede derivar a partir del mismo, enseñanzas y experiencias para el futuro desarrollo en el que, desde distintos ángulos, todos estamos interesados.

b] *El problema de la periodización*

En una investigación de esta naturaleza cobra pleno significado el riesgo implícito en el carácter ideográfico del análisis propuesto y la necesidad de trascender lo particular para recuperar, alejados de la descripción, la riqueza comparativa del análisis: el movimiento de las estructuras. Ya se decía líneas arriba que el cambio institucional, por ejemplo, sólo adquiere sentido en una visión de conjunto y con “tiempos” distintos.

Es esto justamente lo que hace el tiempo discontinuo; no homogéneo sino surcado por acontecimientos de diversa calidad. En esto está presente la idea de “ruptura” que resulta útil e imprescindible no sólo para alejarnos del tiempo del sentido común, sucesión interminable de hechos, sino para trepar al nivel donde la historia es calidad.

En esta perspectiva aparece el problema teórico-metodológico de la periodización. Se trata, en efecto, de algo que es más que un estricto recurso técnico, de técnicas de investigación, para constituir un arduo problema metodológico. El tiempo histórico, para que adquiera sentido, debe estar dividido por cortes de tal naturaleza que vuelvan significativos momentos que de otra manera quedarían como una sucesión oscura, como una opaca cronología.

En una historiografía tradicional, los períodos son fijados arbitrariamente siguiendo el ritmo aparente de los cambios heroicos (períodos presidenciales, guerras, golpes de Estado, por ejemplo). Así, el sentido lo da la anécdota, lo que no es esencial sino en la superficie. Un período puede empezar y terminar con acontecimientos en los que puede o no haber personajes con nombre y apellido, pero en los que necesariamente hay una mutación, un movimiento de timón en el curso de la historia. Las cortes y las fechas, si son apropiados, rompen la homogeneidad y hacen cuantitativamente discontinuo lo que de otra manera sería, uno tras otro, una sucesión apenas diferenciada de acontecimientos.

En la historia centroamericana hay situaciones genéricas que tienden a subrayar las condiciones de homogeneidad de nuestras diversas sociedades nacionales. Habiendo una historia común, como sin duda la hay, tiende a periodizarse a través de cortes y fechas que puedan darle sentido genérico a la explicación. Pero no olvidemos que también hay una historia nacional en la que priva el interés por lo singular del caso. Ambos procedimientos, si están bien hechos, resultan útiles.

Es necesario proponer en el transcurso de la investigación una revisión crítica de los fundamentos con los que se ha estudiado hasta la fecha la historia de la región. De ahí que se destaque la necesidad de proponer una periodización general para la comprensión global de la historia centroamericana, que sea lo suficientemente comprensiva para enriquecer —y no constreñir— el análisis de los diversos casos nacionales. De igual manera, es necesaria la búsqueda de cortes históricos en el nivel nacional, la proposición de criterios para fundar una periodización que en relación con aquélla, sin contradecirla, recoja la riqueza de las experiencias locales.

También es necesario, no obstante lo anterior, no ignorar los “momentos” que la historia económica ya ha propuesto y hoy día circulan como verdades de sentido común. Al compatibilizar tales criterios podemos proponer una posibilidad de periodizar: aquella que permita diferenciar etapas históricas en las que la extensión, funciones y formas de organización e intervención del aparato estatal sufrieron cambios significativos, correspondientes sin duda a transformaciones en el carácter de la actividad económica de la sociedad, de la naturaleza de las relaciones y conflictos entre las clases y particularmente de la articulación internacional.

Por ello, los hechos históricos, aquellos que afectan con una mutación las relaciones estructurales existentes,¹⁰ y que permiten a su vez una periodización general acertada, se reflejan tarde o temprano en cambios de la organización institucional del Estado, en las maneras de relacionarse con la sociedad.

c] *Tres formas de Estado y sus aparatos*

Se esboza seguidamente un conjunto de ideas y proposiciones preliminares que pueden facilitar una periodización general, referida a la región en su conjunto, acerca de la evolución del sector público, juzgándolo no como una dimensión particular y aislada, sino como parte de las tantas veces mencionadas relaciones entre Estado-sociedad.

La proposición preliminar y más general de la que partimos es que los Estados nacionales en Centroamérica se van formando a lo largo de un proceso histórico que no necesariamente empieza con el rompimiento formal del llamado "pacto" colonial y que no necesariamente ha terminado. Resulta equívoca la identificación de "poder centralizado" como equivalente a la noción de Estado. Éste supone una forma de dominación, y el Estado capitalista, el control y la hegemonía practicadas por una clase: la burguesía, así calificada por su capacidad para extraer plusvalía y acumular productivamente. Es natural que entonces la formación del Estado nacional forme parte de la misma historia de la formación de las economías de exportación y de los sectores de clase que contribuyen y se aprovechan de ese resultado.

Por otro lado; ¿qué es la nación en el contexto teórico que estamos manejando? Si el componente estrictamente "nacional" del Estado supone, entre múltiples elementos —algunos de los cuales han sido señalados a lo largo de esta exposición— una cierta integración cultural y política de las regiones y de la población interior, podrá entonces apreciarse el reto que ha significado construir una sociedad nacional sobre la base de una brutal y persistente desigualdad social y étnica, no resuelta plenamente aún en países como Guatemala u Honduras.

Sin embargo, no es para esquivar la objeción que no proponemos una definición puntual, operativa, de lo que sería un "Estado nacional" paradigmático. En la metodología propuesta no deberán existir puntos de llegada que formalicen la construcción de un resultado histórico. Por eso, sólo hablaremos aquí de procesos de adquisición de ciertos atributos que otorguen al poder un carácter público, genérico, o, usando una redundancia oportuna, que aseguren su creciente "estadidad". Es este un acci-

¹⁰ P. Vilar, "Historia marxista, historia en construcción", *Estudios Sociales Centroamericanos*, núm. 11, p. 171.

dentado sendero en que el Estado se objetiva en instituciones y en políticas públicas en respuesta a condiciones específicas.

Así, encontramos provisionalmente tres etapas o períodos operacionalmente distinguibles entre sí:

i] El aparato estatal que queda una vez roto el vínculo colonial y que expresa un déficit histórico, explicable por el vacío de la pérdida súbita de la instancia política unificadora que representaba el poder imperial. Un vacío de poder que vuelve ilegítima cualquier forma de dominación. Es el momento en que, roto ese vínculo colonial, aparecen formas fragmentadas de poder, con asiento en los ayuntamientos o cabildos de ciudades menores, formadas en el período anterior.

Se trata de un movimiento ordenador, calificado por el carácter estrictamente local de los intereses en nombre de los cuales se realiza. En esta situación, el aparato-del-Estado o es incipiente o es nulificado. Si ocurre lo primero, aquél vendría a ser la suma de algunas funciones (y funcionarios) y de algún aparato, recortado por la desaparición del poder unificador del imperio y alteradas por el curso posterior de la anarquía. Si ocurre lo segundo, adjudicación voluntarista de responsabilidades, por parte de "notables" por el derecho propio que otorga la tradición anterior, en que lo estrictamente privado de los intereses tiende a confundirse inevitablemente con funciones públicas. La centralización del poder, que se busca, es el control del mayor volumen de fuerza: grupos armados, cuarteles, coyunturas violentas, que se explican por el desarrollo a veces interminable de la guerra civil.

Las primeras funciones por atender fueron siempre funciones de subsistencia institucional y corresponden a formas muy elementales del sector público: cuerpos de policía o milicias o jurisdicciones penales para guardar el orden ciudadano; el mínimo control de una aduana principal, manejo de estancos y cobro de tributos para asegurar una renta pública indispensable, incipientes formas de representación exterior y, por supuesto, los bien conocidos pero escasos servicios públicos que como la educación, quedaban bajo control de la Iglesia.

ii] El aparato estatal que corresponde al Estado oligárquico, que es el Estado de transición entre el período poscolonial y el presente y que, por lo tanto, constituye la clase analítica más importante de nuestra historia. El Estado oligárquico no es el Estado nacional, pero lo anticipa. La nación debe ser concebida aquí como una estructuración de la conciencia social, la que pueda facilitar una imprescindible identidad colectiva. La identidad oligárquica es la que proporciona la ideología liberal, positivista, que en nuestro medio, es exclusivista, señorial y autoritaria. La "Nación" es en síntesis, una nación oligárquica.

El aparato estatal del Estado oligárquico está al servicio de una sola finalidad: la constitución y expansión de la economía agraria exportadora. Las políticas públicas y la burocracia correspondiente hacen de la cafi-

cultura su razón de ser. Posteriormente, la economía bananera habría de agregar al sector público una nueva dimensión que atender. Por eso el Estado oligárquico tiene que ser visto como el poder de las clases agrarias en el momento de la articulación al mercado mundial.

Y, consecuentemente, es el Estado de la acumulación originaria, de una actividad económica que necesita la tutela jurídica y la presencia del poder público para asegurar la extracción extraeconómica del plusproducto campesino, para posibilitar la expropiación violenta de las tierras comunales y de ejidos, o para realizar con ayuda del capital inglés la organización del sistema de transportes, puertos, bancos e instituciones públicas que, como el Registro de la Propiedad, facilitó la conversión de la propiedad baldía en propiedad capitalista.

No es este un Estado empresario pero sí mediador y garante en la esfera económica en razón de la heterogeneidad estructural de nuestras sociedades, de sus profundas diferencias internas. La constitución de relaciones de dominación se expresa, básicamente, como procesos de integración político-administrativa de poblaciones, regiones y clases en formación. Aquí empieza a surgir por vez primera de nuevo un aparato estatal diferenciado y con funciones específicas.

Digamos de paso que tales tareas político-administrativas definen a la burguesía agraria como clase antes que se consolide como burguesía económica. El poder oligárquico es el puente cuya constitución facilita que como clase dominante, los grupos agrario-comercial exportadores se anticipen a su condición dirigente, que es tardía. En otras palabras, su condición burguesa está anticipada por la naturaleza de sus funciones políticas. Por eso, en muchas sociedades centroamericanas, este tipo de dominación se expresa en una pura dominación coactiva, ejercicio reiterado de violencias y contraviolencias.

En esta etapa, que corresponde a fechas diversas en las sociedades de la región, se realizan esfuerzos para consolidar la base final del Estado y por poner orden en la anarquía monetaria y cambiaria. Así, el aparato estatal se especializa por el lado de las funciones impositivas (extractivas) volviendo general el pago de impuestos y reorganizando el sistema de aduanas. En todo esto tuvo que ver, como efecto directo pero con resultados desestabilizadores, la enorme deuda externa, que obligó a una racionalización del ingreso público.

Finalmente, consignemos que la etapa del Estado oligárquico corresponde —también con los resultados más disímiles— a una primera diferenciación y especialización de instituciones y funciones al realizar con éxito las tareas de orden interno, paz social y control de las clases subalternas. Y vinculando a esto la acotación de un ámbito espacial, territorial, delimitado, en la que las dimensiones interna/externa necesitan separarse, para precisar el espacio geográfico en el que la soberanía estatal se ejerce sin rivalidades. Y, además, para que el reconocimiento diplomático sancione, de hecho, esa pretensión.

Los aparatos ideológicos sólo se desarrollan al mínimo tanto en la educación popular como en el papel integrador de la Iglesia, sin que aparezca todavía la especialización institucional que facilite, en este nivel, la integración social, la elaboración de una cultura dominante. Tal vez no hacía falta, porque el estilo oligárquico se basa en un *ethos* prepolítico por parte de las clases dominadas, en su desorganización natural o forzada. La ciudadanía restricta, la nacionalidad formal, el voto calificado, las elecciones nacionales de segundo grado, los partidos de familias o de caudillos, todo ello forma parte no sólo de la simbología política del orden oligárquico, sino de su fundamento ideológico.

Aumentó, por otro lado, la integración espacial con el telégrafo y la electricidad, los ferrocarriles y el servicio postal. Se "nacionaliza" el poder al cubrir espacios separados por la distancia y el tiempo. En suma, en este período la burocracia aumenta, se tecnifica el manejo del presupuesto, los gastos públicos crecen y el sector público se aproxima o se funde con la economía exportadora. Se da una penetración activa del Estado sobre la sociedad; la autonomía relativa es menor para ganar eficacia.

Tal vez puedan mencionarse, a título de ejemplos que la investigación debe ampliar y profundizar, algunos hechos significativos en el papel del sector público como los siguientes, extraídos de nuestra historia: el papel del Estado como autoridad máxima en las cuestiones de tierras y que entre 1876 y 1885 le permite ejecutar una radical reforma agraria que cambió por completo la vida de El Salvador y bajo cuyos efectos se organizó el Estado, surgió el ejército y varios ministerios al servicio del orden cafetalero. O la hazaña de reincorporar el territorio de la Mosquita, en manos inglesas, al territorio nacional en Nicaragua y con ello ampliar las estructuras administrativas de control y promoción económica, en 1885. O la aplicación de una coherente política minera, de promoción económica por parte de los gobiernos liberales de Soto-Bográn, en Honduras, entre 1875 y 1883 y con ello el reforzamiento de la base institucional del Estado, en busca de nuevos recursos para resolver la crisis fiscal, la de su mero mantenimiento. O la transformación del Consulado de Comercio, símbolo institucional del poder de las clases mercantiles, desde la colonia, en el Ministerio de Fomento, en Guatemala, en 1871. O, por último la política exitosa del general Guardia, en Costa Rica, al proponerse al Estado la integración geográfica a través del ferrocarril interoceánico y la integración social al ampliar sustantivamente la educación popular.

Son éstos ejemplos aislados de respuestas estatalizantes a problemas reales de la sociedad. Son como desafíos que encuentran condiciones favorables para la formalización creciente del poder.¹¹

¹¹ El examen en detalle de estos y otros muchos casos permitirá revalorar la verdadera naturaleza del poder político de este período histórico.

Un caso distinto es el de Panamá, que en el período tradicionalmente llamado oligárquico se encontraba todavía en la condición de provincia de la República colombiana. Su "historia" nacional empieza con posterioridad, a partir de 1903. No obstante, la institucionalización del nuevo poder, surgido de la crisis de 1903, vale decir, la formalización inicial de nuevas instituciones/órganos representativos del nuevo estatus, sólo comienza con posterioridad a la primera guerra mundial. El Estado panameño y su estudio reviste una importancia fundamental porque constituye lo que podría llamarse un caso límite por su condición mediatizada de Estado protegido por un poder exterior, pero directamente vinculado a la política interna. Como caso-límite, tanto el poder con pretensión nacional como la "clase" con pretensión directora se encuentran referidos a una doble condición de soberanía y protectorado.

iii] El llamado Estado oligárquico va terminando lentamente, en un proceso hasta ahora no estudiado que todavía perdura. Las bases de aquel orden político, la hacienda cafetalera y las plantaciones bananeras bajo control extranjero, como núcleos de actividad económica junto a extendidas economías campesinas, permanecen aunque perdiendo su importancia relativa, y por ello, condicionadas por nuevas formas de actividad. El eje dinámico de la sociedad se traslada al sector urbano-industrial y a los servicios y ello va definiendo de manera más característica las funciones del aparato estatal y la naturaleza del poder del Estado.

La crisis mundial de 1929 significó para la región una brutal parálisis de su desarrollo, de por sí mediatizado por su condición de pequeña economía monoprodutora. El calificativo de *brutal* tiene una significación particular. No tanto porque se haya manifestado como parálisis económica, sino como trauma social y político. El efecto fue devolver a la economía no monetaria, al autoconsumo campesino en el nivel más bajo, a ingentes masas de población. Tan grave como lo anterior fue, a contrapelo de la experiencia latinoamericana, el reforzamiento del estilo oligárquico, cada vez más autoritario y excluyente, y el fortalecimiento relativo de este sector.

Todavía no es concluyente el análisis de este período. Pero la crisis colocó en manos del Estado diversos problemas a los que no siempre dio respuesta; o, por lo menos, la que hubiese sido correcta. Las políticas de contención del gasto público, por ejemplo, y un achicamiento del correspondiente sector, no se compatibilizan con el papel que el poder estatal, a su pesar, tuvo que desempeñar. El análisis de este rol es decisivo, tal vez uno de los aspectos medulares de esta investigación.

En general, en la etapa posterior al fin de la segunda guerra mundial (1945), hay una renovación social, política y cultural en toda la sociedad centroamericana: a] Aparece en el horizonte político e ideológico la "cuestión social", así como el inicio de respuestas estatales para hacerle frente (legislación obrera, seguridad social, ampliación de la educación popular y de los servicios hospitalarios); b] se atiende a la regulación/

ampliación de la participación política a través de contradictorias medidas para controlarla o reprimirla; c] se crean aparatos especiales para iniciar el control y la manipulación ideológica de la ciudadanía.

En síntesis, la burocracia y la administración pública van cambiando de naturaleza y de orientación. La actividad del Estado se expande y se especializa y, al lado de los servicios tradicionales (por referencia a las funciones del Estado oligárquico), se hace cargo de tareas de regulación económica y de gestión directa. Por ejemplo, se modernizan aquellas instituciones y funciones que están más directamente vinculadas a las nuevas condiciones de reproducción del capital: la creación y modernización de la Banca Central como instituto emisor y la de los organismos directores de las políticas monetarias, bancaria, crediticia y fiscal; los institutos de fomento, las obras nacionales de infraestructura, el desarrollo de políticas de fomento industrial y de protección, casi de invernadero, al llamado "sector privado", etcétera, todo lo cual conduce a la creación de ministerios de industrias, de planificación, cuyas políticas esencialmente indicativas están muy lejos de constituir una voluntad racionalizadora del desarrollo económico.

La intervención del Estado, por intercambio de instituciones especializadas y una burocracia tecnificada, para establecer y proteger la economía de mercado, se realiza tanto en provecho de los capitalistas nacionales como del capital extranjero. Es este quizá el aspecto innovador que mejor define las funciones del Estado contemporáneamente en Centroamérica. Pero habría que acotar, en seguida, que se trata de una intervención de naturaleza diversa, pues se realiza para establecer y vigorizar la economía de mercado y no aquella que conduce a un inicial capitalismo de Estado. El "laissez faire" no es un resultado gratuito sino una reglamentación coherente del Estado, es un acto de voluntad consciente de los propios fines y no la expresión espontánea del hecho económico, como en su momento lo señalara Gramsci.

Muchas de las viejas tareas, ampliadas en su cobertura social y espacial y otras tantas de las nuevas funciones, el Estado las enfrenta, hoy día, a través de entes públicos, descentralizados o semiautónomos. Asistimos a una proliferación de este tipo de organismos con autonomía administrativa y paralelamente a una jibarización del llamado "gobierno central", tanto en términos de personal como de recursos financieros. Este rasgo, importante no sólo desde el punto de vista cuantitativo, es parte constitutiva de los cambios que experimenta el sector público y refleja las nuevas formas de articulación entre el Estado y la sociedad. Y, más específicamente, expresaría una tendencia a corporativizar los intereses privados del gran capital. El peso específico de los intereses burgueses representados en los entes autónomos es importante y suficiente para que se "filtren" en las políticas que el Estado, como un todo, viene realizando en los últimos años.

En suma, el Estado actual, cuya caracterización está pendiente, es el

Estado de la integración económica centroamericana y de la industrialización, de la contención del conflicto social, a través de expedientes policíacos; es el poder, interlocutor con el gran capital trasnacional, todo lo cual corresponde a una nueva etapa de desarrollo y de acumulación de capital que va dejando atrás al *poder* político, las *instituciones* públicas y las *políticas* que aplicó en su momento el Estado oligárquico.

d] *Consideraciones metodológicas finales* ¹²

Ha quedado claro desde el inicio que la investigación a realizar no consiste en una mera descripción cronológica del proceso de “agregación” institucional del Estado, o en señalar simplemente las tendencias generales que adopta su múltiple actividad. Pero se trata de todas maneras, de una *investigación exploratoria*, ya que de nuestro objeto de estudio no existen ni trabajos precedentes ni menos aún un conjunto articulado de proposiciones teóricas.

El aparato del Estado va surgiendo, o se va formando, en la medida en que va adquiriendo un conjunto de atributos que en momentos diversos se presentan según los distintos niveles de desarrollo. Tal vez es más apropiado hablar de “estadidad” (*stateness*) para referirnos al grado en que un sistema de dominación va adquiriendo ese conjunto de propiedades que definen la existencia de un Estado, que se objetiviza en un aparato material, las instituciones públicas, los que a su vez operan por intermedio de un personal especializado, la burocracia.

A partir de ese objeto de estudio —el aparato estatal— es posible ir señalando empíricamente cuáles son los cambios producidos en su sistema normativo, en sus recursos, en sus combinaciones estructurales y sus políticas. Esos cambios se originan en factores que se ubican en el nivel de las relaciones de interdependencia entre el Estado y la sociedad.

En este proceso constitutivo, las instituciones estatales tienden a apropiarse de ámbitos y materias de actuación, surgidos en el proceso de diferenciación social que tiene lugar paralelamente. En otras palabras, la ampliación del aparato estatal implica la apropiación y conversión de intereses “civiles” o “comunes” en objetos de su actividad, pero ahora revestidos de la legitimidad que le otorga su contraposición a la sociedad (como intereses ahora generales). Además, este proceso conlleva la apropiación de los recursos que consolidarán las bases de dominación del Estado y exteriorizarán, en instituciones y políticas concretas, su presencia material.

¹² Esta parte final del proyecto recoge ideas básicas del trabajo de O. Oszlak, “Evolución histórica del sector público costarricense: apuntes para una metodología de investigación” y de “formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”, elaborados el primero como parte de un trabajo hecho para el ICAP y el segundo publicado como cuaderno del CEDES.

Por lo tanto, el análisis de la evolución histórica de las instituciones estatales es inseparable del análisis de cuestiones sociales que exigen su intervención mediante políticas o tomas de posición. ¿Pero cómo discernir cuáles son las cuestiones cuyo examen puede dar luz sobre el proceso formativo del Estado?

Si ese proceso formativo es un proceso de adquisición de atributos, nos interesan aquellas cuestiones vinculadas con la obtención de los mismos, en otras palabras, el análisis debería concentrarse en la problematización y resolución de cuestiones que no sólo tuvieron en el Estado a un actor central, sino que su propia inserción en el proceso contribuyó a constituirlo como tal o a modificar algunos de sus atributos.

La lógica metodológica anterior, en consecuencia, postula una relación de determinación recíproca entre el adquirir ciertos atributos de "estadidad" y enfrentar y resolver ciertas cuestiones sociales. Debemos estar precavidos, no obstante, ante una visión simplista o mecánica en este procedimiento analítico, de definir atributos o cuestiones, primero, luego establecer teóricamente sus conexiones causales y después verificar empíricamente las modalidades bajo las cuales se manifiesta la relación estipulada. Pues ocurre que las propiedades que otorgan "estadidad" al poder y las cuestiones sociales que se resuelven, no se vinculan históricamente de una manera directa y, por el contrario, aparecen combinadas de las maneras más diversas. En síntesis, pensar la acción estatal como parte de un proceso social que se mueve en torno al surgimiento/resolución de cuestiones que una sociedad considera cruciales para la reproducción del orden social, constituye una importante decisión metodológica.

Algunas ventajas aparecen en el transcurso del manejo factual. Por un lado, apreciar los impactos que ciertas decisiones tienen respecto a otras; la dinámica generada por la atención simultánea de tales condiciones fundamentales explicará buena parte del proceso de formación del Estado. Por el otro, este enfoque nos alerta acerca del carácter contradictorio, no lineal, del proceso de estatización; hay, así, como hemos consignado líneas arriba, fases y ciclos en el proceso, vale decir, momentos de condensación y momentos de déficit, en la objetivación institucional del Estado. Finalmente, si las cuestiones estudiadas se expresan como relaciones sociales a través de las cuales la acción del Estado se orienta, es posible detectar referentes empíricos acerca de los cuales no será difícil encontrar información sistemática, fuente de datos que informen sobre políticas estatales, de las acciones o reacciones de los diversos grupos y clases que se manifiestan públicamente, dejando registro de tales comportamientos, de cambios en la obtención y canalización de los recursos, etcétera.

Todo lo anterior puede ser operacionalizado a la luz de algunas preguntas clave, cuyas respuestas varían necesariamente con el transcurso histórico. Sabemos que el Estado, genéricamente, al administrar, *promueve, ordena e integra* a la sociedad. Por lo tanto, el Estado en su di-

mención de aparato material responde en su actividad a algunas cuestiones claves:

—*Cómo ordena a la sociedad*: son funciones clave, no solamente en el inicio de la formación estatal sino una tarea permanente: consolidación de la autoridad, capacidad para enfrentar y resolver los conflictos internos e internacionales. Desarrollo del aparato represivo, con capacidad para el ejercicio eficaz de la violencia legítima. Son funciones reguladoras en que lo *público* adquiere toda su nitidez y que se materializa en instituciones y burocracias cada vez más especializadas (ejército, policía, "poder" judicial, etcétera).

—*Cómo integra a la sociedad*: en el inicio la integración física mínima y sucesivamente, la necesidad de hacer participar como miembros de la comunidad política que es el Estado-nacional a un número cada vez mayor de personas. Se integra a través del desarrollo de los diversos *servicios*, en expansión. Participación en el mercado y participación en la política, son formas de integración que el Estado va facilitando/regulando (educación, salud, vivienda, obras públicas *latu sensu*, regulación electoral y de otras formas de participación social, etcétera).

—*Cómo promueve a la sociedad*: genéricamente esto se refiere a la creación de condiciones específicas materiales para la reproducción de la sociedad, pero adquiere un sentido diverso según las fases del crecimiento económico. Hay momentos en que las funciones de orden ceden en importancia a las tareas de promoción, sea por interpósita mano, sea por la intervención directa del Estado. Las políticas de desarrollo y las tareas del Estado-empresario tendrían, modernamente, su mejor expresión en este aspecto (ministerios/instituciones de economía, fomento, planificación, empresas, etcétera).

Lo anterior es una distinción necesariamente empírica y convencional. El sector público se va formando a medida que atiende en forma cada vez más eficaz y compleja las tareas a que apuntan las interrogantes anteriores. Ellas pueden ser realizadas a su vez porque el Estado, por intermedio de su aparato institucional, es capaz de realizar:

a] *Una función extractiva*: capacidad de extraer recursos materiales y humanos para el funcionamiento del sector público y, por supuesto, para ponerlos al servicio de la sociedad (aduanas, sistema impositivo, estructuras burocráticas, reclutamiento).

b] *Una función representativa*: por medio de la cual el poder busca legitimarse, crear bases consensuales para su existencia y continuidad. Esto supone una dimensión ideológica, instrumental a las finalidades de mantención del orden pero por expedientes no coactivos. Aparece incluida aquí la representación internacional que todo Estado nacional debe tener y que revista una extraordinaria importancia para la existencia del Estado en la comunidad mundial (parlamento, servicio diplomático, otras instituciones volcadas al exterior, etcétera).

En síntesis, a diferencia de lo que ha sido una corriente predominante en los estudios histórico-sociológicos referidos al Estado en América Latina, que han tendido a subrayar su dimensión más abstracta de articulador de intereses y relaciones sociales y a quedarse en la calificación genérica de que en última instancia el Estado expresa el interés dominante de una clase, o fracción de ella, o de la constitución dificultosa de hegemonías imprecisas, esta investigación quiere prestar atención a partir de lo anterior, especialmente al *proceso de objetivación del Estado en instituciones*, cuando los desafíos de la sociedad (nacional e internacional) han creado reacciones, respuestas o adaptaciones en el Estado mismo. Y cuando todo ello se traduce en cambios de la política pública, en el aparato del Estado o en las calificaciones de la burocracia.

En un momento posterior, al finalizar la investigación misma, debería realizarse un retorno a las preocupaciones básicas, aquellas en que el Estado reaparece como el poder político de la sociedad, como el factor de cohesión y ordenación del conflicto de las fuerzas sociales; como la instancia organizadora de una racionalidad general, contradictoria, que se reproduce y amplía para fundar, en el consenso y la coacción, el dominio de unas clases sobre otras.