

Estado y proceso político en América Latina*

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

ENZO FALETTO

Mantuvimos, casi después de diez años que este libro fue escrito, la estructura y las interpretaciones de la versión original. Sería vana pretensión actualizarlo. Por una parte, no abordamos en él las situaciones históricamente significativas que ocurrieron en América Latina, ni dimos énfasis a la descripción de acontecimientos o a coyunturas particulares; sólo quisimos señalar las principales tendencias del desarrollo histórico-estructural. Por otra parte, los últimos diez años fueron demasiado densos en acontecimientos significativos como para que tuviésemos la ilusión de poder resumirlos en unas cuantas páginas adicionales.

Lo fundamental de nuestro ensayo es la relación de las luchas políticas entre grupos y clases, de un lado, y la historia de las estructuras económico-políticas de dominación, internas y externas, por otro. De este modo, nos interesa menos catalogar los acontecimientos que inquirir, a través de ellos, acerca del sentido de las relaciones estructurales básicas y acerca de las fases de desarrollo de éstas en su doble determinación: al nivel interno de los sistemas locales de dominación y en su relación con el orden internacional. Los procesos políticos y económicos aparecen en esta última como si fuesen la expresión de una lucha entre Estados-Naciones pero envuelven también conflictos entre grupos y clases sociales.

La explicación del proceso histórico en términos de los supuestos teóricos de la perspectiva de la dependencia requiere que se expliciten los vínculos entre la pugna al nivel de los Estados en el plano mundial, con

* Post Scriptum a las ediciones del libro *Dependencia y Desarrollo en América Latina* en inglés y alemán, y para la nueva reedición en castellano. Las referencias que se hacen en este texto a otros capítulos corresponden a los de dicho libro. El presente trabajo forma parte de la serie de documentos del CEDES preparados para el "Grupo de Trabajo sobre el Estado" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, Argentina, Diciembre 1976.

las luchas internas entre clases y grupos y con los modos fundamentales por los cuales, en cada país y en el plano mundial, se da la organización social de la producción.

El enunciado de algunos de los acontecimientos sobresalientes de la historia de la región es suficiente para indicar que, por detrás de ellos, algunas transformaciones de fondo ocurrieron en el mundo en los últimos diez años y que éstas no fueron meramente episódicas, sino que reflejan un cambio en las relaciones estructurales entre los dos grandes sistemas socio-económicos contemporáneos y dentro de cada uno de ellos:

- La estabilización y el progreso del régimen socialista cubano;
- la “vía capitalista” para el desarrollo, tal como ella tuvo lugar en el “milagro económico” brasileño, acompañada por un régimen militar;
- la experiencia de la “vía electoral” para el socialismo en Chile y las prácticas de “desestabilización” puestas en marcha por el orden capitalista para destruirla;
- el reformismo militar en Perú y las tentativas de autonomía, bajo regímenes militares en Panamá y, más episódicamente, en Bolivia con Torres y en Ecuador entre 1972 y 1975;
- el “vía crucis” de las experiencias guerrilleras, que aunque comenzaron antes de los últimos diez años, fueron derrotadas, militar y políticamente en los últimos años en Perú, Venezuela, Guatemala, Bolivia, Santo Domingo, Brasil y Uruguay;
- la persistencia de movimientos guerrilleros en Argentina antes y después del segundo gobierno de Perón y de focos menos expansivos en Colombia y en Nicaragua, así como también la eclosión de formas de protesta inesperadas por el orden dominante en México (como el movimiento estudiantil con el episodio trágico de Tlatelolco) y de formas nuevas de movilización obrera y popular en la Argentina;
- la emergencia de los países del Caribe en el escenario político latinoamericano, con estrategias populares autonomistas en Guayana, el tradicionalismo represivo-iluminista de Trinidad-Tobago y las tentativas de articulación entre estos países y Jamaica.
- El militarismo populista hondureño, y la guerra entre este país y El Salvador; la “estabilidad” del resto del área, inclusive Guatemala y Nicaragua;
- la misma “estabilización” en el Caribe, tanto en Santo Domingo como en Haití después de la sucesión en familia;
- la persistencia de formas de militarismo caudillesco en Paraguay, reforzadas por alianzas con Brasil (proceso que anticipa la tendencia de Bolivia después del golpe del general Banzer);
- por último, casi como si tuviera lugar un descubrimiento arqueológico, la preservación de la democracia elitista del bi-partidismo tradicional en Colombia y la experiencia más espectacular de una práctica partidaria y democrática, en el país que en los años recientes presentó los

índices más espectaculares de crecimiento económico de la región gracias al petróleo: Venezuela;

- todo esto, sin mencionar los movimientos políticos que ocurren en situaciones coloniales como Puerto Rico, en las Guayanas y en varias islas y enclaves del Caribe, incluyendo la zona del Canal de Panamá.

Baste, por tanto, una ojeada a vuelo de pájaro a la historia reciente para percibir que sustituir la adjetivación fácil que usamos arriba por un análisis del proceso histórico demandaría escribir uno o —quizás varios— nuevos libros.

Aun así, parece necesario hacer alguna referencia en este *Post Scriptum* a las tendencias básicas subyacentes a aquellos procesos. Nos limitaremos a discutir tres tópicos generales: las grandes transformaciones en el sistema capitalista y en el orden mundial; las implicaciones de la política internacional en la actuación latinoamericana a nivel mundial; y, finalmente, la reorganización del orden político interno —especialmente del Estado— en América Latina y la reacción de los movimientos populares.

La reorganización del orden económico mundial y las empresas multinacionales

En el capítulo anterior se hicieron consideraciones sobre los efectos de la penetración de las corporaciones multinacionales en los países latinoamericanos. Lo que era una tendencia hace diez años, es hoy hecho sobresaliente, no sólo en América Latina, sino en toda la periferia del sistema capitalista mundial. Sin embargo, pensamos que este fenómeno —la preeminencia de las empresas multinacionales— debe ser analizado en función de una perspectiva global que valore el papel de la política en la reorganización del orden económico mundial. Sería equivocado, de acuerdo con la perspectiva propuesta en este libro, analizar estas transformaciones políticas independientemente de la dinámica del sistema capitalista como un todo. Como, a su vez, éste se desarrolla a nivel mundial y, por tanto se enfrenta continuamente con la presencia y el desafío de la existencia de economías y países socialistas, es preciso hacer un esfuerzo para entender el predominio y los límites de la acción de las empresas internacionales en este contexto más amplio. En otro acápite discutiremos las condiciones político-sociales internas subyacentes a la expansión del orden capitalista mundial en cada país latinoamericano.

Intentaremos esclarecer aquí sólo tres puntos: el significado de la reorganización de la economía capitalista mundial para las economías centrales; los efectos de este proceso para las economías periféricas; y por último, las relaciones entre este proceso y el Estado Nacional.

El primer problema es fundamental para comprender algunas de las dificultades de la economía internacional contemporánea. Esta, después de la segunda guerra mundial, se expandió bajo la hegemonía incontestada de la economía americana. Este proceso de expansión se basó en el impacto de la victoria militar americana y en la fragilidad, después de la segunda guerra mundial, de los Estados nacionales europeos y del agotamiento de la economía soviética con el esfuerzo militar. Se basó también en el dinamismo intrínseco de una economía oligopólica de gran empresa apoyada en importantes realizaciones tecnológicas, aceleradas por la guerra. Las ventajas relativas de la economía americana eran innegables; el predominio político-militar de Estados Unidos se tornó posible con la supremacía atómica; la capacidad tecnológica y la introducción creciente en el mercado de nuevos productos con los que era difícil competir, reforzaron la ventaja inicial y dieron a los Estados Unidos una condición de liderazgo inequívoco en el mundo capitalista. El valor del dólar y su transformación en moneda de reserva reflejaron esta realidad. Los acuerdos financieros mundiales posteriores a la guerra, especialmente el de Bretton Woods y el control por Estados Unidos del comercio mundial, codificado mediante los acuerdos de aranceles de la conferencia mundial sobre este tema (el GATT), así como el establecimiento de un mecanismo de control monetario (Fondo Monetario Internacional), ambos bajo el dominio político americano, daban a este país el control de la economía mundial. El precio a pagar por esta posición —especialmente en el clima de la guerra fría— fue la militarización de la economía norteamericana y la concepción correspondiente de que los Estados Unidos deberían desempeñar una misión tutelar respecto al “mundo libre”. A pesar del esfuerzo económico que esta política imponía, el control del mercado mundial pagaba con creces al Tesoro americano. Los superávits en la balanza comercial permitían tanto mantener ejércitos en el exterior como hacer inversiones fuera de Estados Unidos. El dólar continuaba funcionando como brújula para orientar la salud de la economía mundial.

Fue en una coyuntura de este tipo que las empresas norteamericanas intensificaron su actuación en la periferia del sistema capitalista, como también en los países europeos, invirtiendo en forma creciente y expandiendo su control sobre las economías locales. Para esto, hicieron inversiones y utilizaron, sobre todo, ganancias internas para la compra de activos pertenecientes a nacionales. Más tarde, las ganancias generadas por el “sector externo” de la economía americana obligaron a una expansión continua de ésta en el exterior. Si a esto se suman las políticas de penetración puestas en práctica en Europa se tiene una visión del poderío de la economía norteamericana. En suma, los Estados Unidos se convirtieron en banqueros, accionistas de empresas industriales y de servicios, y en gendarmes del mundo. En cambio, ofrecían al mundo occidental la defensa contra los soviéticos, una civilización industrial-tecnológica, y

la mantención de los "valores básicos" (entre los cuales está el tipo de economía que aseguraba a los Estados Unidos su predominio mundial).

No obstante, el fin de la guerra fría y algunos éxitos socialistas, por una parte, y el empuje renaciente de las economías capitalistas de Europa y Japón (en parte debido a que se negaron a pagar los costos de la defensa contra los soviéticos) empezaron a desequilibrar el orden capitalista mundial. El mismo progreso económico inducido por los Estados Unidos con sus inversiones, y la revolución tecnológica más o menos permanente de las décadas posteriores a la guerra (jet, carrera espacial, transistorización, computación, y en suma la "revolución de las comunicaciones" con todas sus consecuencias económicas, la difusión del uso de materiales sintéticos y de productos electrónicos, etcétera), su difusión y aprovechamiento al nivel del mercado (especialmente por los japoneses y alemanes), y las crecientes responsabilidades americanas frente a la competencia con los soviéticos (puestas a prueba, primero, con el vuelo espacial de Gagarin, después por la capacidad soviética de compartir en la carrera atómica y tal vez de superar a los Estados Unidos en armamentos convencionales), comenzaron a demandar arduos esfuerzos al Tesoro y condujeron a las administraciones americanas a presionar a sus aliados para que adoptaran una actitud "más responsable" y menos competitiva. La respuesta de éstos fue variable. Se dio la insubordinación Gaullista que tuvo consecuencias en la política nuclear y en la salida francesa de la NATO, además de expresiones más directas al nivel económico: frenos a la penetración americana en la economía francesa; disputa en el terreno aéreo con el Mirage y el Concorde y ataques sistemáticos a la supremacía del dólar, proponiendo los franceses desde la década del sesenta la sustitución de éste, como moneda de reserva de la economía mundial, por el oro. Pero también se dio una transigencia creciente de la economía inglesa a las presiones americanas. En posiciones intermedias, sacando ventajas de su localización estratégica en el enfrentamiento mundial, alemanes y japoneses, concedían en el plano político-militar, pero no se sometían en el plano comercial.

Aún más, el propio éxito de las empresas americanas en el exterior —las multinacionales— provocaba, contradictoriamente, dificultades a la economía americana, en la medida en que aquéllas acumulaban activos financieros en el exterior, presionando la situación de caja del Tesoro americano, porque la tasa de crecimiento de las inversiones externas crecía más rápidamente que la de las exportaciones. En los comienzos de 1970 ya se mostraba con claridad que la expansión norteamericana en el exterior había activado a las otras economías capitalistas modernas más rápidamente que a la propia economía nacional estadounidense y que la productividad y el avance tecnológico de ellas, diseminadas contradictoriamente por la penetración americana, se hicieron más competitivas.

Nada de esto significa que la economía americana ya "alcanzó sus límites", idea estática que poco ayuda a comprender la dinámica histórica.

Significa, sin embargo, que las contradicciones intercapitalistas se agudizaron y las amenazas al dólar y a las instituciones de control económico mundial establecidas al fin de la guerra, dejaron de basarse, en los años 70, sólo en la política del general De Gaulle (que preconizaba la desvalorización del dólar y la necesidad de reorganizar el orden económico capitalista), para encontrar apoyo también en el comportamiento de corporaciones multinacionales, muchas de ellas con sede en los Estados Unidos. A los déficit del Tesoro correspondían disponibilidades financieras de aquellas compañías, colocadas en monedas "extranjeras": marcos, yens, francos suizos, francos franceses. Varias corridas contra el dólar, incentivadas a veces por especulaciones de las multinacionales pero basadas, de hecho, en el desequilibrio de la balanza comercial y de los gastos militares estadounidenses, comenzaron a demostrar en la presente década, que "algo olía a podrido en el reino de Dinamarca".

Cuando a estas presiones estructurales contra la hegemonía económica de los Estados Unidos se sumaron los costos crecientes de una guerra sin gloria, la de Vietnam, y la crisis del petróleo de 1973 (no sólo por causa de la OPEP, sino también porque las multinacionales petroleras se ajustaron a la política de la OPEP y con ello se beneficiaron más que proporcionalmente), la crisis del dólar era evidente y el proceso inflacionario interno repicaba firme en los Estados Unidos. Medidas importantes debían tomarse para "poner las cosas en su lugar".

La reacción norteamericana no se hizo esperar. En 1974 se lanzó el Proyecto Independencia para intensificar la producción y la tecnología del petróleo. La Agencia Internacional de Energía fue creada para responder a la OPEP y el Trade Reform Act de 1974, con políticas proteccionistas, pretendió resguardar la posición norteamericana en el mercado mundial. Desempleo, lucha anti-inflacionaria en los Estados Unidos y control del crédito, complementaron las medidas de Nixon y Ford. Con esto, a costa de presiones sobre los aliados japoneses y europeos (que, con la excepción de Francia, se sumaron a los esfuerzos 'autonomistas' de los Estados Unidos), de restricciones al Tercer Mundo y a costa del pueblo americano que cargó con la "estagflación" y el desempleo, se lanzaron las bases para una recuperación norteamericana del control económico mundial. En este proceso, las multinacionales y el gobierno estadounidense más bien se complementaron que se hostilizaron. Si los resultados, en el futuro, no serán tan brillantes como en el pasado es porque, a pesar de todo, disminuyó en el orden político mundial la capacidad norteamericana de control y algún precio tendrá que ser pagado por esto. Derrotas norteamericanas en Vietnam y en otros países del Sudeste Asiático, reconocimiento de China e imposibilidad de intervención en África, al lado de una política más apaciguadora con los países árabes, fueron expresiones directas del reequilibrio del orden mundial. Son hechos políticos de este tipo los que delimitan los marcos de reacomodo de la economía capitalista mundial y que, a su vez, son condicionados por esta

última. Es este cuadro el que explica la viabilidad de políticas moderadas y marginalmente autonomistas de algunos países de la periferia: el equilibrio político mundial se rompió y este hecho dio un margen de maniobra mayor para situaciones políticas nuevas en el Tercer Mundo.

Fue en el contexto que apretadamente resumimos arriba que tuvo lugar la expansión de las empresas multinacionales, en América Latina y en el resto del mundo. Esta expansión hizo posible especulaciones sobre el futuro de la economía capitalista y sobre el papel que el Estado desempeña en esta última. En este sentido, siguiendo una caracterización propuesta recientemente* se pueden mencionar tres modos fundamentales de encarar la relación entre Estado y empresas multinacionales:

- la teoría liberal, de los seguidores del modelo de "Sovereignty at Bay", propuesta por Raymond Vernon, que ve en las multinacionales el núcleo del progreso futuro y el principio racionalizador de un nuevo mercado mundial integrado bajo control de ellas, en el cual el Estado jugará un papel marginal;
- el modelo de "dependencia" que desconfía de los efectos equilibradores de las multinacionales en cuanto a la redistribución de riquezas y beneficios a escala mundial, y resalta la concentración del progreso tecnológico y el control financiero de los resultados de la expansión mundial en algunos centros capitalistas que continuarán explotando y manteniendo la dependencia y el subdesarrollo de la periferia. En este modelo, a pesar de la visión crítica, las multinacionales continúan reinando como actores privilegiados en la escena mundial;**
- el modelo mercantilista, que subraya la importancia del Estado-Nación como principio reorientador del orden mundial y considera que, de algún modo, el problema del futuro no es tanto la desaparición de los Estados y la preeminencia de una especie de "sociedad civil mundial" organizada a partir de las multinacionales, sino que es, más precisamente, el de la definición de límites, conflictos y acomodos entre ambos, a través de la formación de bloques regionales en el mercado mundial.

Pensamos que una perspectiva que combina las dos últimas alternativas es más adecuada para explicar la acción de las multinacionales en América Latina, tanto en función de la acción de los Estados sedes de las multinacionales como en función de los Estados locales. Nos parece que considerar a las corporaciones multinacionales independientemente de

* Ver Gilpin, Robert. *U.S. Power and the Multinational Corporation, the Political Economy of Foreign direct Investment*, New York, Basic Books, 1975.

** Quedará claro a los lectores del ensayo "Dependencia y Desarrollo en América Latina" que los autores no suscriben la formulación de la tesis dependencista en esos términos. No obstante reconocen que fue ésta la versión de dependencia que se difundió en los Estados Unidos.

los Estados, como si ellas fuesen demiurgos de la historia, implica un doble reduccionismo: subordinar las reacciones locales a la "lógica de la acumulación de las empresas multinacionales" y por tanto a los "factores externos", y disminuir la importancia de los factores políticos en el modo como la economía capitalista contemporánea se desarrolla en el plano internacional y en cada país.

Dicho esto, es preciso dejar también en claro que el tipo de leyes que une las corporaciones industriales multinacionales a las economías nacionales varía por razones económicas. Los efectos *backward* y *forward* que de ellas se puede esperar varían conforme al tipo de producto producido (industrial, mineral, agrícola), y de acuerdo con la forma técnica de producción y la etapa de consumo previsto (insumos industriales, partes de producto a ser exportadas, bienes durables de consumo, etcétera). * Además de esto, para evaluar los efectos de la incorporación de las economías periféricas a la producción mundial es preciso distinguir por lo menos cuatro situaciones a través de las cuales puede darse la vinculación entre economías dependientes e internacionalización del mercado:

- la constitución de "plataformas industriales" de exportación de productos industriales, en las cuales las empresas multinacionales buscan predominantemente ventajas comparativas, como utilización de mano de obra barata, pero donde no se consume el producto final (como en Singapur o Hong-Kong);
- la transformación de antiguos enclaves de producción colonial en otros tantos enclaves bajo control ya no de los Estados colonialistas, sino de empresas imperialistas, como la producción minera en África y en la producción de productos alimenticios tropicales;
- la producción de parte de productos industriales complejos que, aunque no sean necesariamente consumidos en el mercado local, suponen mano de obra más especializada y un avance tecnológico relativo de la economía local;
- la producción de bienes industriales de consumo o de capital, bajo control de empresas multinacionales pero contemplando predominantemente los mercados locales.

En el caso de América Latina, aunque existan situaciones de economía de enclave que fueron redefinidas sólo en la medida en que la economía mundial se "multinacionalizó" —como, por ejemplo la producción de bauxita en Jamaica, la extracción de petróleo en Ecuador o la producción bananera en Guatemala— las formas más significativas, debido a sus efectos más complejos, son las dos últimas, que en general se combinan. Son

* Ver sobre este punto Hirschman, Albert. "A generalized linkage approach to development with special reference to Staples", Institute for Advanced Study, Princeton, mimeo, 1976.

pocos en la región los casos expresos de “plataformas industriales de exportación” bajo control de empresas multinacionales. Los productos industriales de consumo, exportables, como calzados y textiles, son controlados fundamentalmente por empresas locales, salvo en el caso especial de las industrias maquiladoras de México. Los bienes de consumo (como automóviles, refrigeradores, TV, etcétera), fabricados por empresas multinacionales pueden ser exportados, pero en general lo son gracias a la presión de los gobiernos locales que desean resolver problemas coyunturales de sus balanzas de pagos. Aun así, el grueso de la producción de bienes durables de consumo se destina a los mercados locales.

Por esto, especialmente en los países industrialmente más avanzados (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Venezuela y México) los problemas históricamente significativos no tienen que ver con el papel de las burguesías “compradoras” * (como lo tienen en Asia o en África), en su relación con las empresas multinacionales; sino tienen que ver con las relaciones entre burguesías locales, Estado y multinacionales y las diversas reacciones posibles a las alianzas que aquellos actores puedan definir.

Es por esto que para los países capitalísticamente más avanzados de la región es preciso ver la forma que la dependencia asume cuando existe lugar para un tipo de desarrollo-capitalista asociado. En él, el papel del Estado es básico y será tratado en acápite aparte. Antes de desarrollar este tema conviene, no obstante, indicar los efectos inmediatos, en el plano político, que acarreó la forma actual de continuación del proceso de internalización, no sólo de los mercados sino de la producción. Conviene insistir en que siguiendo esta perspectiva de análisis, sería incorrecto —por ser muy general (abstracto)— insistir sólo en el condicionamiento económico (en la “lógica de acumulación de las multinacionales”) como si éste (que es un punto de partida para la explicación) no dependiese, para hacerse efectivo, de las luchas entre las clases y, en el plano internacional, entre los Estados. Veamos pues, en orden creciente de concreción, cómo aparece en la escena mundial la acción de los Estados. En el acápite siguiente indicaremos lo que son estos Estados y cuáles son los condicionantes de clase (y de lucha) en que se basan.

Dependencia y política internacional

Después del fracaso de la invasión de Playa Girón en abril de 1961, por cubanos armados y sustentados por la administración norteamericana,

* El término, burguesía “compradora”, de origen portugués, se aplicaba a los grupos que en China se desarrollaban al amparo de las actividades de las factorías y establecimientos europeos.

y después de la subsecuente (y consecuente) crisis de los cohetes atómicos en Cuba (octubre 1962), terminada con el acuerdo formal entre Krushev y la administración Kennedy de que no tendrían lugar nuevas invasiones a la Isla, empezaron a delinearse más claramente ciertas tendencias en las relaciones Estados Unidos-América Latina.

Estas tendencias no pueden ser interpretadas sino en los marcos del fin de la "guerra fría" y la emergencia de la política soviética de "coexistencia pacífica", cuyos desdoblamientos llevaron a la política, aún en curso, de *détente*. Ésta, a su vez está ligada a los avances y desequilibrios de la carrera tecnológica y militar entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, que tuvieron amplias repercusiones sobre el conjunto de la economía mundial y sobre el equilibrio de poder. Está ligada también, y muy especialmente, a la disputa entre cada uno de aquellos países y, respectivamente, el Mercado Común Europeo (Francia sobre todo) y la China. Paralelamente, como señalamos en el acápite anterior, la economía capitalista mundial entraba en una fase de competencia y de nuevas polarizaciones en torno a centros dinámicos que antes eran vistos como meros desdoblamientos de la economía norteamericana: Japón y la Europa Occidental, y en ésta especialmente, Francia y Alemania.

En este contexto el punto crucial tal vez haya sido la firma del *Test Ban Treaty* en agosto de 1963 entre la Unión Soviética, los Estados Unidos e Inglaterra y con el claro rechazo de China y Francia a apoyar el tratado. La rebelión francesa se basó en una estrategia que pretendía garantizar la capacidad de ataque "en todas las direcciones". A partir de ahí perdió vigencia en el Bloque Occidental el supuesto de la validez de una política de aliados incondicionales. Para no dejar en las manos ruso-americanas la decisión sobre si el territorio francés sería objeto de negociación o de acuerdos entre los dos grandes, De Gaulle creó un sistema militar propio. No obstante, no se pueden minimizar los costos internos de la descolonización, substituyendo los viejos intereses económicos coloniales por una economía industrial financiera organizada en torno a la creación de tecnología avanzada y de industria bélica, que dotó a Francia de una *force de frappe* atómica capaz de definir ataques —y por lo tanto de efectuar represalias— independientemente de la voluntad soviético-americana.

Las consecuencias de la rebeldía china fueron bastante mayores. A partir de 1963 estaba claro que el tablero político mundial no se dividía en dos bloques, sino por lo menos, en tres, existiendo importantes fragmentaciones en el campo de los aliados y en cada uno de los bloques rivales. Estas fragmentaciones obligaron a dejar de lado la idea más simple de un nuevo Tratado de Tordesillas, como el que fuera firmado entre españoles y portugueses en el siglo XVII, dividiendo el mundo por la mitad, esta vez entre soviéticos y norteamericanos.

No obstante estas dificultades, el predominio de la economía y de la tecnología, tanto como la superioridad militar de estadounidenses y so-

viéticos es de tal magnitud que, en las áreas de sus influencias directas, especialmente después de la *détente* y de las negociaciones *SALT*, la política de Kissinger y de Breznev busca congelar los desdoblamientos y rebeldías que la "coexistencia pacífica" podría estimular en los países periféricos. La presencia de China, sumada a la recesión y a la derrota norteamericana en Vietnam (intrínsecamente ligadas a las crisis sucesivas del dólar, provocadas tanto por el costo de la guerra, como por las alteraciones en la estructura mundial que fueron apuntadas antes, como por las luchas contra la hegemonía norteamericana en el mundo occidental) dificultaron, no obstante, esa intención. El reconocimiento oficioso de China por Estados Unidos, las dificultades crecientes de acuerdo entre soviéticos y chinos, la demostración pública por China de que dispone de capacidad atómica, fueron factores altamente desestabilizadores para el sueño de una Pax Soviético-Americana.

El problema —aún abierto— de redefinición de un orden político mundial capaz de sustituir la bipolarización de la época de la guerra fría, sigue siendo dificultado por la aspiración de Kissinger a una "tripolarización ilustrada". Aunque los soviéticos puedan apoyar este juego mostrando por su parte que también tienen un perfil "ilustrado" a través de la concesión de visas de emigración y de una relativa tolerancia a los pruritos de no alineamiento formal en su periferia—, la presencia de China y la reactivación de varias cancillerías de Europa Occidental —como también las luchas anticoloniales y del Tercer Mundo en general— complican la escena y dificultan que el orden mundial repose establemente en las comunicaciones hechas por el teléfono rojo entre Wáshington y Moscú.

Las consecuencias del fin de la guerra fría y de la crisis del orden político mundial, sumadas recientemente a las consecuencias de la recesión y especialmente a la reacción de la OPEP, se hicieron sentir con cierto atraso en América Latina; pero a partir de los años 70 pasaron a pesar fuerte sobre la política externa de la región y sobre el modo como las grandes potencias actúan en ella.

En primer lugar, después del acuerdo Soviético-Norteamericano sobre Cuba (en el que hay que destacar que, *prima facie*, la victoria militar en la invasión de Playa Girón fue cubana y no soviética) las cancillerías del continente tomaron una década para reconocer que el socialismo en Cuba no será removido por presiones externas. La política de bloqueo y sabotaje a Cuba empezó a dar lugar a otra —que siempre fue la de México— que se basa en una tolerancia distante por parte de la mayoría de los países que reconocieron diplomáticamente a Cuba y, en el caso de algunos gobiernos del área como el de Perú, en discreto apoyo a los cubanos.

La política de *détente* llevó a los Estados Unidos a mantener con relación a América Latina una posición de desdeñosa no interferencia abierta. Es necesario, sin embargo, hacer dos calificaciones:

- a) la tolerancia pública demostrada por el Departamento de Estado a los desvíos de los cánones de apoyo incondicional a los intereses norteamericanos es compensada por el apoyo, velado pero siempre presente, de los servicios especiales norteamericanos a grupos derechistas locales que se movilizan para "desestabilizar" gobiernos que puedan dar pasos en la dirección de formas más radicales de nacionalismo o de socialismo.
- b) Existe una rigidez mucho mayor del mismo Departamento de Estado y de los órganos de acción militar directa de la Administración americana respecto a las alteraciones en América Central y especialmente en el Caribe. Intereses que son definidos y percibidos como estratégicos para la defensa militar norteamericana, apoyados en la existencia de enclaves coloniales, en el Canal de Panamá, en Puerto Rico, en Guantánamo, etcétera, tornan el área susceptible a consideraciones geo-políticas. Aunque desde un punto de vista estrictamente militar estas consideraciones sean anacrónicas, política y económicamente encuentran apoyo en los círculos reaccionarios norteamericanos. Aún tendencias puramente nacional-reformistas (como ocurrió en Santo Domingo) son percibidas como un desafío insuperable. Excepción a esta rigidez ha sido la relativa tolerancia norteamericana a la renegociación del estatuto del Canal, en Panamá, frente a un gobierno militar nacionalista y moderadamente reformista. Aun en este caso, no obstante, la reacción de intereses internos de la política norteamericana ha sido fuerte.

La contrapartida a la mayor flexibilidad por parte de los Estados Unidos ha sido el discreto retraimiento de la política cubana para la región, no tanto como consecuencia de una fría conclusión sacada de los acuerdos soviético-norteamericanos (puesto que la acción guerrillera y el apoyo cubano no se detuvieron después de 1962, sino que se ampliaron hasta 1970 por lo menos) sino como resultado del fracaso, que más adelante se señalará, de las tácticas guerrilleras y del apoyo de Cuba a movimientos revolucionarios en Venezuela, Guatemala y Bolivia.

En estas condiciones, experiencias nacional-reformistas de cierta envergadura, como la del Perú, fueron asimiladas por la política norteamericana sin resistencias insuperables. La decisión de los peruanos de resistir a las intervenciones externas, las dificultades logísticas de expediciones militares fuera del Caribe, sumadas a la dura experiencia de Vietnam, fueron posiblemente factores suficientes para desalentar rigideces mayores de los Estados Unidos en las negociaciones. El hecho de que los líderes peruanos pusieran en práctica transformaciones importantes, pero que éstas se circunscribieron, *grosso modo*, al 25 por ciento de la población menos empobrecida, y que, por otra parte, implementaron acuerdos de inversión viables para las compañías multinacionales, tal vez hayan disminuido la tentación de aplicar al país medidas basadas en la enmienda

Hickenlooper o de que Estados Unidos hubiese sustentado boicots más consistentes contra Perú en los centros internacionales de financiamiento. No se deben minimizar, con todo, los logros del régimen peruano en el sentido de implementar medidas dentro de una agenda y de una proposición de objetivos que eran inescapables, pero que no por esto habían sido mencionados y ejecutados por los regímenes anteriores. La inexistencia de alternativas políticas viables para ser implementadas por la oposición interna y la naturaleza moderada de las políticas peruanas hubieran tornado la acción externa, aun si hubiese sido intentada, poco eficaz. *

Bien distinta, como es sabido, fue la acción externa frente a la experiencia chilena. En ésta, como indicaremos más adelante, existieron condiciones internas para una "ayuda externa" eficaz a los grupos desestabilizadores y el cerco económico financiero internacional fue implementado rápida y eficientemente.

Es conocida, y rica en detalles, la ayuda oficial norteamericana a regímenes represivos en la región y al entrenamiento de grupos antiguerrilleros. Sin embargo, sería una perspectiva pobre limitar el análisis de la acción de los Estados Unidos en América Latina a su capacidad de veto y coerción. Tan importante como este aspecto es el apoyo a ciertas políticas por los Estados Unidos. Aunque las últimas administraciones norteamericanas hayan considerado a América Latina como área de interés marginal y su política general haya sido la de sustituir los fines más activos de la Alianza para el Progreso de tiempos de Kennedy por políticas restrictivas como las anteriormente señaladas, el estímulo a los regímenes militar-represivos que son capaces de frenar cambios estructurales, y el apoyo irrestricto a las políticas económicas que procuran viabilizar el crecimiento capitalista en países sub-desarrollados (especialmente el brasileño), fueron otra constante de las relaciones Estados Unidos-América Latina.

No pensamos que procesos como el reciente auge capitalista-asociado-dependiente de Brasil, o el continuo crecimiento de la economía mexicana, puedan explicarse por la "ayuda externa". Esto equivaldría a no tomar en consideración las condiciones específicas locales, puesto que hubo ayuda externa —y hay— para otros países, como Chile y Uruguay, sin que de ella se obtengan los dorados frutos del crecimiento económico. Mas es innegable que *como política* las administraciones norteamericanas apoyaron irrestrictamente en los últimos diez años cualquier gobierno militar, por represivo y autoritario que fuese, que se dispusiera a implementar en la práctica la alianza entre los Estados locales y los intereses de las Empresas Multinacionales. En este aspecto, pese a las especulaciones

* Respecto a la situación peruana y en particular a los temas arriba mencionados, ver Lowenthal Abraham F. "Peru's Ambiguous Revolution", esp. p. 13 en Lowenthal A., comp. *The Peruvian Experiment*, Princeton, Princeton University Press, 1975.

sobre la autonomía de estas últimas frente al Estado norteamericano, respecto de América Latina existió, por lo mínimo, coincidencia de intereses y de políticas entre el *Big Business* y las administraciones norteamericanas. Se puede argumentar que los intereses de algunas empresas no fueron suficientemente defendidos en el momento oportuno por el gobierno norteamericano en Perú o en Chile. No obstante, si es cierto que el Estado norteamericano no confundió el interés particular de una u otra empresa con el de los Estados Unidos como nación y si es cierto que, en función de los objetivos políticos de Estados Unidos en América Latina y de la coyuntura mundial —sería poco realista imaginar una invasión frente a cada expropiación— como política general las administraciones procuran garantizar el máximo de éxito a la internacionalización del mercado, con el mínimo de desgaste político, es forzoso reconocer que, considerando sus fines y no pensando en los medios utilizados (“desestabilización”, *dirty conspiracy*, apoyo a gobiernos represivos, etcétera), los principales objetivos de la política norteamericana en la región fueron alcanzados. El costo del éxito puede ser medido por la existencia de escasas situaciones latinoamericanas en las cuales sobreviven regímenes que garanticen alguna libertad pública y un mínimo aún menor de regímenes que constantemente procuran sustentar políticas de desarrollo que no choquen con el bienestar de la mayoría. En general se proponen metas de largo plazo de bienestar para todos y, entretanto, se sacrifican no sólo las libertades sino también el bienestar de las mayorías nacionales, a pesar de logros económicos que son impresionantes para aquellos que de ellos se benefician.

Conviene, para terminar este acápite, mencionar algunas políticas de reacción al orden internacional que fueron intentadas en América Latina.

En ese sentido, tal vez sea útil señalar que hubo en la región cuatro formas básicas de reacción frente al orden internacional:

- a) Gran parte de los países no sólo mantuvo un *low profile* sino que tampoco se apartó de una misma aceptación de los objetivos norteamericanos en el reacomodo del orden internacional (muchas veces porque no tenían alternativas reales). La votación en las Naciones Unidas de países tales como Paraguay, Nicaragua y Haití, para dar ejemplos claros, demuestra en qué medida los Estados nacionales, en estos casos, están limitados por su situación de extrema dependencia. Aun en una ONU rebelde, muchos países latinoamericanos dejaron de participar en el movimiento que el representante estadounidense clasificó como “dictadura de la mayoría” cuando esta última comenzó a oponerse a los designios norteamericanos.
- b) Los países socialistas, como Cuba, o aquellos que en ciertos momentos tuvieron gobiernos con tal aspiración, como Chile, o con aspiraciones nacional-reformistas, tales como Perú y Guayana, intentaron reforzar las políticas de solidaridad con el Tercer Mundo y de apoyo a la reor-

ganización del orden económico a través de la formación de carteles, como los de OPEP, OSIPEC (Cobre), bauxita, etc. * La capacidad de implantar tales políticas fue por supuesto restringida, dada la precariedad de los gobiernos locales y la falta de base real de los intereses económicos en alguna de las experiencias propuestas (excepción hecha del petróleo).

- c) Existieron intentos de romper o disminuir la dependencia por parte de los países que componen el Pacto Andino y por parte de los países que propiciaron la creación de una Secretaría Económica para América Latina (SELA), sin la participación norteamericana y con objetivos de *self reliance*. En el caso del Pacto Andino, Bolivia, Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela —bajo el impulso inicial de Perú— negociaron un tratado sobre inversiones extranjeras que otorga a los Estados cierta capacidad de control sobre las multinacionales e intenta desarrollar la idea de mercados integrados subregionales como respuesta a la estrechez de los mercados locales. En el caso del SELA, México y Venezuela (esta última incentivada por la disponibilidad de divisas obtenidas del boom del petróleo) lideraron una articulación entre cancillerías, con adhesión poco entusiasta de Brasil, para incentivar propuestas de políticas de interés y de ámbito latinoamericano. El gobierno venezolano abrió líneas de crédito para algunos países del Caribe y de América Central con el fin de compensar dificultades en las balanzas de pago y crear fondos de fomento. También México se movió en esta dirección, intentando evitar aprensiones respecto de una acción “proimperialista”, los países líderes de SELA han negociado acuerdos en general favorables a los países beneficiarios.
- d) Por último, algunos países latinoamericanos, especialmente Brasil, México y Venezuela, además de Cuba, parecen concentrar sus esfuerzos en desarrollar una política externa a nivel mundial. Venezuela, impulsada por la OPEP (organización que fue propuesta a los árabes por el representante de Venezuela) no sólo acentuó su participación en SELA sino también estuvo activa en foros internacionales, definiéndose en un aspecto político que supera la relación de subordinación económica de un país que depende de las exportaciones de petróleo a Estados Unidos. México procuró implementar políticas “tercermundistas”, manteniendo una fuerte retórica autonomista aunque a la vez no sólo mantiene sino aumenta su dependencia económica es-

* No podemos, obviamente, entrar aquí en detalles. Consultar sobre este problema, para un balance de los logros en las tentativas de defensa económica, por parte de los productores de materias primas, Vaitos, Constantino V. “Power, Knowledge and Development Policy relations between Transnational Enterprises and Development countries”, en Helleiner G.K., comp. *A world divided: The less developed country in the International Economy*, Cambridge, University Press, 1973.

tructural con Estados Unidos. Subrayó su posición internacional en América Latina por el fuerte apoyo diplomático a la experiencia socialista chilena y prosiguió la política tradicional de contactos, restringidos pero permanentes, con Cuba.

En este panorama, Brasil presenta facetas poco previsible en sus relaciones con los Estados Unidos, dado el modelo económico vigente y la política económica explícita después de 1964. Las consecuencias del quiebre de la bipolaridad mundial, la desaparición de las expectativas de enfrentamiento militar entre la URSS y USA, y la presencia de China en el escenario mundial, condujeron a los gobiernos brasileños, después de 1968, a definir una política internacional que se separa de la política externa norteamericana, en algunos puntos importantes: no se firmó el Acuerdo Atómico, suscribiéndose posteriormente un acuerdo con Alemania para la construcción de reactores atómicos y transferencia de tecnología nuclear; una declaración unilateral (como la de otros países de la región) de soberanía sobre aguas territoriales hasta 200 millas; acuerdos con los países árabes debidos a la presión ejercida por la necesidad de importar petróleo y, más recientemente, en 1974, reconocimiento del MPLA en Angola, país con el cual los gobiernos brasileños intentan desde hace años negociar acuerdos económicos.

Es conveniente insistir en que los cambios más significativos en la política externa de los países latinoamericanos serían impensables si no se dieran las condiciones prevalecientes en el escenario mundial, que rompieron el equilibrio anterior y abrieron posibilidades para nuevas políticas nacionales. Estas, por cierto, sólo pueden presentarse con fuerza y credibilidad en el plano externo cuando el orden político local es relativamente estable, razón por la cual el país latinoamericano que en el pasado actuó con más fuerza a nivel internacional, Argentina, señaló su presencia en forma mucho más atenuada en los últimos años.

Es evidente que la emergencia de países latinoamericanos que intentan ejercer poder a nivel internacional plantea problemas relativos a las áreas de influencia regional. Conviene aclarar, sin entrar en los pormenores de este controvertido tema, que ni México, ni Venezuela, ni Brasil —tres de los países más activos en política internacional— limitaron su acción a América Latina. Estos parecen más bien orientarse hacia el orden político mundial, especialmente en el caso de Brasil quien intensificó relaciones, no sólo políticas sino básicamente económicas, con Alemania, Japón y África. Esta observación no disminuye el impacto que la presencia más activa de intereses económicos y políticos de estos países pueda tener sobre países vecinos. Las explícitas preocupaciones de Trinidad y de las Guayanas, respecto a Venezuela, de los países centroamericanos en relación a México, o la acción de Brasil en Paraguay, Bolivia y aun en Uruguay, así lo demuestran. Nos parece apresurado, sin embargo, hablar de subimperialismo, como si las empresas multinacionales estuviesen por

detrás de la política externa de estos países en forma directa, o como si su acción política internacional expresase la necesidad de exportar capitales o bienes de consumo dada la escasez del mercado interno. Existen, por cierto, relaciones entre los intereses económicos y las políticas externas, como también existe interferencia de Estados latinoamericanos en la política de algunas naciones del área, pero es preciso analizar con más cuidado, como veremos enseguida, el papel del Estado en la economía y en la articulación de intereses económicos y políticos en estos países.

Desarrollo capitalista y Estado: Bases y alternativas

De lo expuesto anteriormente surge una aparente inconsistencia: enfatizamos que, a pesar de los condicionamientos impuestos por la situación de dependencia, los países más desarrollados de la región procuran definir objetivos de política externa que, si no son expresión acabada de una política independiente —pues de hecho estos países aseguran un orden social interno favorable a los intereses capitalistas y por consiguiente no desafían uno de los objetivos básicos de la política externa norteamericana— indican que algunos Estados nacionales intentan ejercer su soberanía y obtener provecho de las contradicciones del orden internacional. Enfatizamos al mismo tiempo, el papel de las empresas multinacionales en el orden económico mundial y el apoyo que ellas reciben de las políticas externas de sus países de origen, tanto como de los Estados locales. ¿Cómo explicar el efecto de esas fuerzas contradictorias?

En primer lugar, es a través de contradicciones que se da el proceso histórico. En segundo lugar, las contradicciones entre los Estados nacionales de los países dependientes y las empresas multinacionales no son antagónicas. Es cierto que el desarrollo dependiente ocurre a través de fricciones, de acuerdos y alianzas entre Estado y empresas, de acuerdo a los problemas y momentos en cuestión. Pero ese tipo de desarrollo también ocurre porque tanto el Estado como las empresas, implementan políticas que forman mercados basados en la concentración de ingresos y en la exclusión social de las mayorías. Esos procesos requieren, especialmente cuando existe reacción popular, una unidad básica entre estos dos acuerdos históricos frente a las oposiciones antagónicas, que pueden tornarse activas cuando movimientos políticos, enarbolando banderas nacionalistas y/o socialistas, ponen en cuestión el orden social vigente. En los últimos diez años el fortalecimiento del Estado, la penetración de las multinacionales y el desarrollo dependiente asociados se dieron en el contexto de una nueva relación de clases. Esta implicó, por una parte, tentativas de ruptura (a veces radicales) con la situación global de dependencia, teniendo como límite la transformación de la sociedad en la perspectiva del socialismo. Por otra parte implicó un reordenamiento de las clases dominantes, acentuando el papel represivo del Estado, al mismo tiempo

que lo transformaba en aval para el fortalecimiento del orden económico capitalista.

No es del caso retomar la historia de estos acontecimientos. Se puede decir que el agotamiento del anterior populismo y el aumento de la tensión entre las clases dio origen, políticamente, a varias tentativas de ruptura con el estilo prevaleciente de desarrollo. De un modo u otro, en la década pasada la presencia de la Revolución cubana marcó profundamente la política de las fuerzas populares latinoamericanas. La sombra de Guevara y la casi sustitución del proceso político de masas por la acción militar de grupos guerrilleros (aunque no fuese ésta la teoría implícita) polarizó bastante los movimientos revolucionarios latinoamericanos. Estos intentos fracasaron en casi todas partes, con la excepción del caso argentino, donde las dos principales corrientes guerrilleras no se desligaron totalmente de los demás movimientos político-sociales. Aunque no constituye alternativa real de poder, en Argentina la guerrilla ejerció cierta capacidad de veto, condicionando a los demás movimientos políticos y las tentativas de reformulación de las alianzas de clase.

No obstante, las tentativas de ruptura radical con la vía capitalista de desarrollo no se limitaron a la política guerrillera. La Unidad Popular chilena del período de Allende, por una parte, y el reformismo militar peruano por otra, constituyeron formas de reacción al desarrollo vinculado a la expansión capitalista-oligopólica internacional, basados en formas populares más amplias. Tanto en uno como en otro caso —y la experiencia boliviana de la Asamblea Popular no se aparta de esto— lo que es importante desde el ángulo de este ensayo es que el Estado fue visto no tanto como “institución burguesa” a la que debía destruirse, sino como aval para una posible transformación global de la sociedad, siendo la condición el que su control permaneciera limitado a las fuerzas populares.

Este tema, el de la relación entre clase, nación y Estado aparece por tanto replanteado por la historia contemporánea de América Latina. Visto desde la perspectiva de las clases dominantes o desde la de las clases populares, tanto la pugna entre las clases como la propia relación fundamental de dependencia encuentran en la forma y en la naturaleza del Estado el lugar crucial por donde pasa la historia contemporánea. En el comienzo del libro la contradicción entre un Estado que constituye la nación pero no es soberano fue considerada como el núcleo de la temática de la dependencia. La lectura de la historia al nivel de las instituciones políticas fue rehecha en el desarrollo del libro hasta que se hicieron explícitos los actores históricos fundamentales; clases y grupos sociales definidos por formas específicas de producción. Ahora, sin embargo, después de diez años de tasas razonables de crecimiento económico, la expansión del comercio mundial, de industrialización de segmentos importantes de la periferia del mundo capitalista y de fortalecimiento del sector productivo estatal, la problemática se desdobra de modo complejo. *Stricto*

sensu aumentó la capacidad de varios Estados latinoamericanos para actuar. En ese aspecto, habría “menos dependencia”. Nuestra preocupación no es, con todo, la de medir los grados de dependencia en estos términos —que son abstractos porque no se plantean el ¿para quién?, ¿para qué clases y grupos?. En un análisis concreto, de situaciones concretas, el problema a plantear sería: ¿cómo se da la relación entre Estado y nación desde el punto de vista de las alianzas e intereses de clase, que en el plano interno de cada país y en el plano internacional constituyen la substancia del proceso histórico de desarrollo económico?

Es en este punto que la relectura de la historia reciente plantea la relación a la que se aludía más arriba entre Nación y Estado, de modo inverso; si éste se expandió y fortaleció, lo hizo como expresión de una situación de clase que encerraba tanto amenazas de ruptura con el patrón predominante de desarrollo capitalista —como ya dijimos— como también políticas por parte de las clases dominantes que eran favorables al rápido crecimiento del sistema de empresas, a las alianzas entre Estado y empresas, y a la vinculación, al nivel del propio sistema productivo estatal, entre empresas “públicas” y multinacionales. Para lograr esto el Estado asumió un carácter crecientemente represivo y en la mayoría de los países las clases dominantes propusieron políticas cada vez más distanciadas del interés popular. Viabilizaron el desarrollo capitalista periférico adoptando un modelo de crecimiento basado en la réplica —casi como caricatura— del estilo de consumo y del patrón de industrialización de los países capitalistas centrales. Las tendencias apuntadas en el capítulo anterior del libro se desarrollaron con velocidad creciente, logrando éxitos para el estilo de desarrollo (el “milagro brasileño” y el tipo de crecimiento que tuvo lugar en México hasta 1970 constituyen ejemplos notorios de la tendencia). En las condiciones de América Latina, este proceso, si es cierto que produce crecimiento económico, urbanización y enriquecimiento, redefine sin eliminar —más aún, en ciertos casos agrava— los problemas existenciales, sociales y económicos de la mayoría de la población. Esta —la población— se visualiza como recurso para la acumulación de capitales más que como potencial efectivo para la creación de un modelo de sociedad basada en sus intereses.

En estas condiciones se dio un proceso de separación entre el Estado y la Nación: todo lo que es auténticamente popular —aunque no tenga el carácter de una reivindicación de clase específica— se hace sospechoso, es considerado subversivo y encuentra como repuesta la represión. Es así como aún los problemas que las democracias capitalistas occidentales enfrentan y absorben —como discusiones sobre la distribución de la renta, movimientos de minorías (negros, indios, inmigrantes, etcétera), reivindicaciones feministas o de la juventud, etcétera (para no mencionar la libertad de organización sindical y política)—, aparecen como un desafío al orden vigente. La nación se confunde cada vez más —en la óptica de las clases dirigentes— con el Estado, y éste pasó a solidarizar

sus intereses con los de ellas, confundándose el interés público con la defensa del sistema de empresas.

La respuesta de los grupos dominantes locales en América Latina a los condicionantes externos, para el crecimiento económico y los imperativos de resguardarse frente a los intentos de transformación del orden, fue una mezcla entre un Estado represor (generalmente, aunque no necesariamente, bajo control de la corporación militar), y un Estado empresarial. Lo que da posibilidades de dinamismo a esta forma estatal, y lo que lo caracteriza, *no es* el aspecto burocrático que pueda haber asumido en algunos países (Perú, México, Brasil —Chile como una incógnita—, entre los casos más característicos), sino su aspecto empresarial, lo que lo lleva a aliarse en la producción a las empresas multinacionales. De algún modo el Estado pasó a ser, en la fase de desarrollo dependiente-asociado, el elemento estratégico que funciona como una esclusa para permitir que se abran las puertas por las cuales pasa la historia del capitalismo en las economías periféricas que se industrializan.

Este aspecto de un Estado que, al mismo tiempo que expande el sector público de la economía, intensifica contradictoriamente las relaciones entre aquél y las corporaciones multinacionales, comenzó a desarrollarse en los acuerdos propuestos por el gobierno de Frei a la “chilenización” del cobre. Se proponía algo que no era común en la tradición estatal latinoamericana: la relación entre las empresas extranjeras se haría mediante asociaciones no con la burguesía local, sino con el propio Estado, y no con éste sólo como expresión del orden político, sino con empresas públicas creadas por él que pasarían a funcionar como corporaciones.

La generalización de este modelo en Brasil, México, Perú y Venezuela, entre otros, trasladó los enfrentamientos entre “socios” a la esfera directamente política. Por otra parte, ligó el interés interno con la burguesía local y, en ciertos países, con los intereses de los estados locales en cuanto agentes directos de producción como ocurrió en Brasil, México y, en menor proporción, en Venezuela. Las consecuencias de este proceso son enormes, y se está lejos de agotarlas por la práctica histórica o por el análisis. El carácter de Estado empresario y de Estado-asociado económicamente con las fuerzas imperialistas, sin ser políticamente un Estado-asociado, dio a la forma estatal contemporánea un significado distinto del que tuvo hasta mediados de 1950. Nótese que no nos referimos aquí a la capacidad de reglamentación de la acción estatal, ni a la función tradicional de los Estados capitalistas de garantizar condiciones a través del gasto público (por medio de inversiones y consumos sociales) y de poner a disposición del sector privado la riqueza nacional para que la acumulación capitalista se expanda. Estas funciones siguen existiendo, pero lo específicamente nuevo, es la expansión de la inversión productiva directa por el Estado, en sectores capitalísticamente rentables. Si, en el momento original, las inversiones estatales en estos sectores surgieron de recursos obtenidos a través de tasas e impuestos, en los momentos siguientes se

reproducen y amplían a través de ganancias generadas por las empresas estatales (petroquímica, minería, bienes de consumo directo, etcétera).

En países como Brasil, Chile, Colombia, Perú, México y Venezuela, el sector público participa en la formación anual de capital con más del 50 por ciento, quedando el resto para las empresas privadas, nacionales y extranjeras. De este total, en la mayoría de estos países, las empresas estatales (como parte individualizada del gasto público) corresponden a más de la mitad de la inversión del sector público; en Brasil, en 1975, esta cifra superaba el 30 por ciento de la inversión global (pública y privada). En este mismo país, las dos únicas empresas locales que podrían aspirar a la calificación de multinacionales por el ámbito de su acción (además de la empresa hidroeléctrica de Itaipú) son estatales: la Vale do Rio Doce y Petrobras. En las listas de las mayores empresas que operan en este país, en términos de patrimonio y de valor de producción y de los negocios, además de las empresas extranjeras, se cuentan, no las empresas controladas por el capital privado local, sino las estatales, de modo que entre las cien mayores empresas brasileñas en 1975, cincuenta y seis eran estatales.*

Por cierto, en varios de estos países, los regímenes políticos son controlados por militares y el papel de las burocracias y de los técnicos es considerable en prácticamente todos los países industrializados de la región. De ahí, el énfasis que muchos autores dan al aspecto autoritario-burocrático de estos regímenes. En penetrante ensayo sobre el tema,** Guillermo O'Donnell procura mostrar las condiciones de emergencia y la naturaleza de esta forma de régimen. Destaca que ellos fueron construyéndose en la región como respuestas de las clases dominantes locales a los desafíos de movilización y de presión populares que generaron la quiebra del orden político anterior. Aduce además que esta quiebra tuvo lugar cuando las dificultades económicas subsecuentes a la etapa de industrialización por sustitución de importaciones en la política de desarrollo, crearon coyunturas inflacionarias y llevaron a la economía a un impase que requería para su superación, además de estabilidad para dar previsibilidad económica, flujos adicionales de capital y mayor centralización empresarial para, por vía oligopólica, proceder a la continuación del proceso de acumulación y al desarrollo de fuerzas productivas. Concluye O'Donnell, de modo parecido a lo que señalamos en el último capítulo del libro que por todas estas razones existe una relación de "mutua indispensabilidad" entre los Estados burocrático-autoritarios y el capital internacional (que ne-

* Conviene esclarecer que, a pesar de ser importante el papel del sector productivo estatal en la economía brasileña, las empresas extranjeras controlan entre el cuarenta y el cincuenta y cinco por ciento de los grandes grupos, según la medición sea el activo fijo, el patrimonio líquido, el empleo o la facturación.

** O'Donnell, Guillermo. "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado Burocrático Autoritario", Buenos Aires, CEDES, 1975.

cesita penetrar en la economía local y posee los requerimientos tecnológicos y financieros para seguir “profundizando” el desarrollo); en nuestro caso, nos habíamos referido de forma menos categórica a “afinidades electivas” entre ambos.

La falta de capacidad local de inversión privada, la necesidad política de impedir que las empresas multinacionales se apropien solas de los sectores estratégicos de la economía y de las ramas más dinámicas de ella y a veces, incluso la inexistencia de flujos de capitales internacionales, en un período dado, para satisfacer las necesidades de inversión de los países periféricos (puesto que las multinacionales actúan a escala mundial procurando maximizar los resultados y no la continuidad del desarrollo local), llevan a los Estados locales, a pesar de la ideología capitalista que defienden, a expandir sus funciones y con esto a crear una base nacional para negociar con las multinacionales. Las empresas locales participan de este proceso asociándose al Estado o a las multinacionales.

Pero en la práctica ellas, que antes de la preeminencia del Estado burocrático autoritario actuaban como socias menores del capitalismo internacional, continúan subordinadas a los agentes principales de transformación: las multinacionales y el Estado. Tal situación permanece hasta que, por la propia fuerza de expansión capitalista oligopólica (multinacional/estatal) se abren nuevas perspectivas de inversión para segmentos del sector local de las burguesías. Algunas de ellas retornan a una ofensiva político-económica, aliándose en general a las empresas multinacionales en la lucha “antiestatizante”.

Este resumen de las tendencias contemporáneas de desarrollo no difiere de lo que percibíamos como posibilidad hace diez años. Nos parece sin embargo, que es conveniente especificar mejor la noción de Estado, las bases en que se apoya en los países industrializados periféricos, las formas del régimen político y el juego institucional existente.

De hecho, si no se explicita lo que significa el Estado, y si a éste se atribuye la necesidad de tornarse burocrático para permitir la viabilización de la expansión capitalista dependiente, existe el riesgo de introducir un economicismo en el análisis que difícilmente explica ciertos procesos históricos.* Así, por ejemplo, si es cierto que el proyecto analítico del general Onganía en Argentina tenía contenido corporativista e implicaba montar un aparato estatal más burocratizado y una implementación de políticas represivas, no es menos cierto que el Cordobazo —una rebeldía de masas—, sumado a la fuerza del movimiento obrero, al peronismo y a las articulaciones guerrilleras y revolucionarias, hizo inviable aquel intento.

* No nos referimos aquí a los análisis de O'Donnell. En éstos (especialmente en “Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976”, CEDES, Buenos Aires, 1976, existe un vívido esfuerzo para mostrar que la “mutua indispensabilidad” entre la acumulación oligopólica y los regímenes burocrático-autoritarios pasa por la criba de las luchas de clase y por los azares de la historia.

El presidente Lanusse propuso más tarde un pacto con el peronismo que intentaba, en lo esencial, impedir una relación, peligrosa para el orden capitalista, entre los movimientos revolucionarios y la masa peronista. Después de la muerte de Perón, el desafío revolucionario y la incapacidad del gobierno, bajo control de un partido burocrático de masas, para frenarlo, llevó a la asunción de un nuevo gobierno militar en marzo de 1976.

¿Representará éste un paso en la implementación de un régimen burocrático-autoritario, basado en el dinamismo de la empresa pública? No necesariamente. Porque en el caso de Argentina, la "sociedad civil" —las clases sociales y la economía privada— se constituyen como fuerzas que, hasta ahora han escapado al control político-corporativo del Estado, aunque en sí mismo el movimiento obrero y los sindicatos tengan lazos socialmente corporativistas. Los proyectos corporativistas mueren frente a: 1) las presiones económicas de los sectores exportadores, cuando éstos exigen precios libres en el mercado (uno de los primeros actos del general Videla fue desestatizar la comercialización de la carne), y 2) las presiones sindicales.*

En Venezuela y Colombia, especialmente en el primero de estos dos países, el Estado está promoviendo la articulación entre las empresas multinacionales y el sector público, fortaleciendo a éste sin que el régimen sea burocrático-autoritario. Reprime, por cierto, los desafíos de los "fuera de la ley", como todo orden dominante; pero no excluye el juego partidario, la representación de intereses y algunas libertades públicas. Son ejemplos de convivencia entre un pacto de dominación favorable a la gran empresa, en una situación de conflicto de clases, en que el régimen formalmente democrático no se rompe para dar lugar a la emergencia de formas más represivas de organización política. El ejemplo argentino muestra el aspecto de "proceso abierto" que la historia abriga. Un análisis meramente "estructural" que muestre las contradicciones entre las fuerzas sociales y los transcurso del proceso de acumulación, con sus ciclos y crisis, no es suficiente para explicar el curso completo de los acontecimientos políticos. Tampoco basta señalar las tendencias y pugnas entre las clases dominantes y los proyectos de institucionalización política que éstos apoyan. Ni siquiera es suficiente encarar el comportamiento político de los sectores dirigentes en términos de reacción a un desafío popular. Se vio que éste, en Argentina, si fue capaz de condicionar y vetar, no tuvo condiciones para proponer y transformar: el solo choque

* Sobre las contradicciones de la evolución reciente de la economía y de la política en Argentina, consultar el texto de O'Donnell anteriormente citado. La alianza entre parte de la burguesía local y el movimiento obrero popular constituye, para el autor, una alianza defensiva cuyos límites aparecen claramente cuando las oscilaciones cíclicas de la economía llevan a los sectores agro-exportadores a exigir correcciones en las políticas económicas propuestas por la referida alianza.

entre las fuerzas que expresan los polos opuestos de una relación contradictoria no es suficiente para llevar a la superación de impases. En tanto, partiendo de una base histórico-económica real, no se viabilicen alianzas capaces de imponer una forma de Estado que recupere no sólo las aspiraciones de soberanía, sino el primado de los intereses populares, la incapacidad hegemónica de los grupos populares acrecentará la capacidad represiva de las clases dominantes, ingrediente fatal que lleva a una política de avances y retrocesos dentro del círculo de hierro de las estructuras vigentes.

En Brasil y Perú se ve con más nitidez el fortalecimiento de un orden formalmente burocrático-autoritario. No obstante el Estado no asume en Brasil, como ideología, el autoritarismo que practica. Esto lleva al régimen a dificultades típicas, porque está regido por una dualidad de principios: el orden constitucional que prevé, por ejemplo, elecciones y los "actos institucionales" que transforman al presidente militar en un dictador de hecho, siempre que el orden político se percibe como amenazado, de acuerdo al criterio de los organismos militares de seguridad. A pesar de estos instrumentos de arbitrio, el no reconocimiento explícito de la validez de un orden autoritario lleva al régimen al ejercicio de tácticas electorales que se transforman a veces en modo de desestructurar el autoritarismo. Estas rupturas contradictorias llevan al gobierno a quebrar el orden "legal" que él mismo creó (impidiendo la rotación en el poder entre los dos partidos, eliminando diputados electos, hiriendo el ideal democrático), agudizando las contradicciones internas.

En Perú, donde claramente el régimen asume una forma no partidaria, el calificativo burocrático-autoritario parece más inmediatamente justificable: la empresa pública se fortalece y el Estado se expande, como organización burocrática, estando ambos —tanto el Estado como el sector productivo estatal— bajo control de la corporación militar. No obstante en el caso peruano las políticas sociales y económicas, si no son revolucionarias, no son concentradoras de renta en la misma proporción que tiene lugar cuando las multinacionales y el sector privado de la economía nacional dirigen el proceso de acumulación. El control político, por otra parte, no asume rasgos de extralimitación respecto de los derechos humanos, como ocurre en Chile y en menor medida en Brasil.

Sería, pues, equivocado analizar la forma del Estado en Perú asemejándolo al de Brasil. La relación contradictoria fundamental entre el Estado, como expresión predominante de la empresa capitalista y, en esta medida, como agente de relación directa entre lo externo y lo interno, y, por otra parte, la Nación, vista como lo que es principalmente popular, tiene un movimiento no sólo diverso sino opuesto en la historia reciente de los dos países. Si la forma que asume el Estado peruano, bajo control corporativo del ejército, es burocrática y autoritaria, sus políticas se asientan en dirección a la incorporación de masas, o por lo menos, hacia atender parcialmente los intereses campesinos y populares. Por frustrados

que hayan sido estos objetivos y por difícil que sea asegurarlos en una relación política que coloca la espontaneidad de la reacción popular, congela los partidos y encierra gérmenes de burocratismo militar, no sólo la ideología del Estado peruano sino también medidas efectivas de reorganización del orden económico social implementadas por él, lo distancian, le dan un sentido distinto del Estado burocrático-autoritario brasileño.

El énfasis en la variabilidad de los regímenes políticos (formas de Estado) y la delimitación del significado del autoritarismo burocrático respecto a la base social y a las políticas que den contenido sustantivo al Estado (visto como pacto de dominación) no significa que la actual forma de dependencia y el papel crucial desempeñado en ella por las empresas multinacionales y por el sector productivo estatal sean casuales.

Si pensáramos de esta forma, no se justificaría la metáfora que usamos sobre las afinidades electivas entre autoritarismo y capitalismo oligopólico dependiente. Sin embargo es preciso distinguir entre el Estado como pacto básico de dominación (y no como si fuese expresión de un "contrato social") que una clases dominantes en el ejercicio de una situación de dominio sobre el resto de la sociedad, de las formas variables que los regímenes políticos asumen. La peculiaridad distintiva del Estado, en cuanto relación política fundamental, es que expresa una situación de dominio y, por tanto, refleja los intereses de las clases dominantes y expresa la capacidad que ellas poseen para imponerse a las clases subalternas. No obstante, momentánea y contradictoriamente, esta relación de parcialidad o dominio de una parte sobre el resto tiene que aparecer a la conciencia nacional como si fuese la expresión de un interés general. Por lo tanto el Estado constituye una relación de dominio que implica una ideología que, constitutivamente, debe negar esta parcialidad: al deformar tiene que reflejar, también, de alguna manera, la generalidad que quiera representar; de ahí que aun los Estados más abiertamente clasistas y represivos usen un lenguaje y propongan políticas (en general inviables) que quieren reflejar el "interés general".

Por tanto, el Estado en un nivel más amplio expresa la imposición de una clase o de una alianza de clases sobre otra u otras. Mas, al mismo tiempo que sirve a los intereses socio-económicos en los cuales se basa, el Estado, para mantenerse en una relación estable de dominio, propone medidas que den verosimilitud a la dimensión mistificadora de "generalidades de intereses" que necesariamente asume (pueblos, igualdad, nación).

Ocurre aún que, además de expresar a este nivel tal relación, el Estado es también una organización burocrática-reguladora y, en el caso de los Estados modernos, pasa a ser además una organización económica productiva.

Resumiendo, cualquier Estado expresa una relación de dominación de clases (y, por lo tanto, tiene bases sociales). Se cimenta en una ideología asumida como de interés común, se desarrolla en organizaciones buro-

cráticas y productivas e implementa políticas que, además de responder al Pacto de Dominación fundamental, pretenden atender, variable y asimétricamente, aspiraciones de los grupos dominados. Los funcionarios del Estado (acentuadamente en el caso del sector Judicial) tienen que asumir contradictoriamente una ideología de igualdad y generalidad (“todo ciudadano es igual frente a la ley”) y una práctica en la cual los intereses dominantes se imponen.

Las preguntas sobre la naturaleza del Estado deben dirigirse en primer lugar a determinar cuáles son las bases sociales de su sustentación. En el caso de los países industrializados de América Latina que estamos considerando debe quedar en claro que el Estado expresa una alianza (contradictoria) entre los intereses del sector internacionalizado de la burguesía y de las burocracias públicas y de empresas. A estos sectores se ligán las burguesías locales. Al decir esto introducimos una complicación inicial: en parte, la base social del Estado del capitalismo dependiente fue generada por él mismo, en la medida en que su función productora —para asegurar la realización y la expansión de la acumulación— creó un sector de empresarios públicos. A veces llamamos a este sector “burguesía estatal”, para subrayar que, aunque no son propietarios de los medios de producción, estos agentes sociales no son sólo burócratas ni implementan simplemente el “bien público” sino que sociológicamente actúan como “funcionarios del capital” en la medida en que constituyen la relación social de soporte de la acumulación en las empresas estatales. La acumulación capitalista hecha por las empresas públicas y la transformación por el Estado del conjunto de la riqueza nacional (minerales, captación de minerales, tierras, caminos, etcétera) en supuestos necesarios y disponibles para la acumulación privada, son requisitos fundamentales para el avance del capitalismo asociado dependiente.

Lo que es característico del capitalismo dependiente en la fase de industrialización de la periferia bajo el impulso del capitalismo oligopólico internacional es el desarrollo de una forma estatal basada en la alianza entre empresa multinacional, empresariado estatal y burguesía local a través de la cual estos sectores generan el dominio sobre el resto de la sociedad. Otro problema se refiere al cuadro que ejerce esta dominación: el Estado expande una burocracia y se apoya en una tecnocracia, tanto civil como militar pero ésta mantiene, en cuanto a los intereses que la forma estatal expresa, una relación instrumental de subordinación. Por cierto, al nivel de los actores que ocupan lugar de relieve en la escena política puede ocurrir una inversión en esta relación. La burocracia militar en cuanto tal prima —en ciertos casos y momentos— en el control del Estado, mas las políticas de largo plazo terminan por tener que ser compatibles con las bases sociales del Estado. En la realización de las políticas de acumulación y desarrollo, aunque el cuadro burocrático de dominación pueda estar en las manos de una tecno-burocracia o de la corporación militar (juntas o aisladamente) la naturaleza de la relación

estatal dominante se revela por el fortalecimiento de la alianza, arriba referida, entre empresariado local, asociado a las multinacionales, las empresas extranjeras y el sector productivo estatal.

En otros términos, la misma alianza fundamental que constituye el Estado del capitalismo industrial dependiente puede, por las razones aducidas arriba y por otras más, organizarse institucionalmente en un contexto de autoritarismo, democracia restringida o totalitarismo, siendo poco probable su compatibilidad estructural con formas de democracias sustantivas de masas, populismo o aun autoritarismo caudillesco tradicional, por cuanto en estos regímenes los requisitos para una política conducente a la expansión del capitalismo industrial dependiente se hacen de difícil implementación.

Sería una tanto engañoso pensar que necesariamente Venezuela y Colombia (así como Argentina) tendrán que ajustarse al modelo burocrático-autoritario brasileño o peruano, así como sería incorrecto no distinguir entre estos dos regímenes, dada la naturaleza de las políticas que los respectivos Estados sustentan —y entre sus bases sociales—, y sería también engañoso imaginar que la forma burocrático-autoritaria de un régimen como el brasileño es la única que se ajusta a la “etapa actual” de acumulación de capitales. El economismo en este caso mataría la historia: no considerando los cambios que ocurrieran de gobierno a gobierno (manteniendo, repetimos, el pacto estatal básico) ni los éxitos posibles de amenazas y presiones por parte de las clases dominadas. Es en este punto que tantos factores circunstanciales como las explosiones colectivas de protesta (las elecciones brasileñas de 1974 son un ejemplo de esto, con efecto distinto de otra explosión popular, el Cordobazo, porque la correlación de fuerzas políticas es distinta en los dos países), como las luchas internas de los sectores dominantes, o la emergencia de desafíos económicos objetivos, como los necesarios saltos inflacionarios una “nueva etapa” de sustitución de importaciones en el sector de bienes de capital, por ejemplo; y, aun, la habilidad o la incompetencia del equipo gobernante para resolver problemas, y de las oposiciones, para llevarlos a debate, etcétera; juegan el papel de fases dinamizadoras de la historia. No se puede, por tanto, reducir los procesos políticos e ideológicos a meras “condiciones de reproducción” del orden dominante. Por cierto, no todos los cambios son siempre posibles, ni siempre existen fuerzas políticas capaces de aprovechar las posibilidades de transformación, pero aun en los regímenes burocrático-autoritarios, y aunque considerásemos la permanencia de la misma relación estatal básica (tal como la definimos), existe lugar para la variabilidad histórica de los tipos de regímenes. No debe argumentarse en este caso que se trata de un “mero cambio de forma”, pues las diferencias entre un régimen autocrático-represivo y una “democracia restringida” inciden sobre la propia forma y las posibilidades de las luchas entre las clases y, por tanto, afectan las posibilidades históricas del Estado capitalista-industrial dependiente, como se puede fácilmente percibir por

las condiciones de emergencia del gobierno de Allende en Chile y por la destrucción de grupos de izquierda en otros países de América Latina.

La variabilidad de los regímenes y el condicionamiento específico de la relación política de dominio que da el contenido del Estado no debe llevar, sin embargo, a disolver el análisis en lo puramente circunstancial; si no todos los Estados y formas de régimen se confunden en una misma y engañosa relación abstracta, tampoco la disolución de esta entelequia en múltiples y variables circunstancias históricas hace progresar el análisis político. Existe un problema de base, puesto por la forma y por el momento actual de las situaciones de dependencia latinoamericanas: como vimos, la propia penetración de las multinacionales requiere un Estado capaz de ordenar el espacio económico y de proporcionarles los supuestos para la acumulación; éstas llevan a transformar la riqueza nacional en pre-condición para la acumulación privada extranjera. Pero este proceso es contradictorio: para implementarlo, el Estado se fortalece y pasa a asumir y ejercer —en los términos que especificamos— funciones de reglamentación y producción y aumenta sus expectativas de soberanía. Frente al desafío político de las clases dominadas que proponen, en ciertos casos, alternativas de reordenamiento radical del orden vigente, este Estado empresario-reglamentador se militariza, tornándose más fuerte y autocrático aún. A estas alturas puede tener lugar una separación relativa del Estado respecto a su propia base social, acarreado para las clases económicamente dirigentes el riesgo de una “bonapartización” del Estado (el espectro del riesgo varía entre Perón y un “peruanismo mítico”), que desde el punto de vista de las burguesías locales y multinacionales llevaría a las Fuerzas Armadas a asumir la relación Estado-pueblo. No obstante (y esta es la contradicción significativa) en el proceso de ejercer la soberanía y de instrumentar empresarialmente al Estado para hacerlo históricamente capaz de —contradictoria y simultáneamente— permitir la acumulación internacional y realizar la acumulación local, el Estado empresarial-represivo se separa de la Nación. Y esta es la contradicción específica de la forma actual de desarrollo dependiente latinoamericano. Por un lado, “desarrollo”, soberanía como atributo de las clases dominantes y, al mismo tiempo, como tareas prioritarias del Estado, de sus burocracias y de las clases dirigentes; por otro, la dimensión “nacional-popular”, ajena si no opuesta al Estado.

En consecuencia, no basta señalar que tuvo lugar una redefinición de las “formas de la dependencia” o que en ciertos países latinoamericanos existe “menos dependencia” y el Estado es capaz de ejercer un mayor grado de soberanía. La cuestión para nosotros es la relación política y la naturaleza de los conflictos y alianzas de clases que esta situación encierra.

Como dijimos anteriormente la lucha política en torno al Estado resume lo esencial de la forma de dependencia: el estilo de desarrollo y de sociedades alternativas dependen de la resolución del problema del Es-

tado. En la práctica política de los últimos diez años, sugestivamente, tanto en la Unidad Popular chilena, como en Perú o en la Asamblea Popular del período de Torres en Bolivia, situaciones en que las fuerzas populares o de intención popular asumieron momentáneamente el control del Estado, existió ambigüedad en cuanto al carácter de lo que constituye específicamente "lo popular" (salvo en las expresiones ideológicamente minoritarias no hubo propiamente una reivindicación "proletaria" o aun de "trabajadores" y no hubo unanimidad en cuanto a la reivindicación de lo nacional). La relación de los dos aspectos de los movimientos políticos reformuladores, lo popular y lo nacional, y la profundización de la relación entre popular y proletario (sin que se necesite privilegiar de antemano el segundo término, pues lo específico de la situación de dependencia latinoamericana es la dificultad de concebir una transición política basada en el mismo, dadas las condiciones estructurales del capitalismo industrial y de periferia), constituyen el desafío fundamental del momento actual del desarrollo social latinoamericano.

Estos problemas, sin embargo, no se plantean hoy como en el período populista: el avance de la sociedad industrial de masas, la urbanización, la revolución en los medios de comunicación, etcétera, aun en situaciones de desarrollo dependiente plantean con ímpetu el problema político de las formas de participación popular y de las formas de organización institucional de esta participación, de modo que se eviten las vinculaciones de manipulación con las clases dominantes a través del Estado, que fue la forma de relación política básica del populismo. Por consiguiente, vista la situación desde el ángulo de las clases dominantes y desde el ángulo de las clases subordinadas, la forma y contenido del Estado evidencian que en los últimos años se definió un nuevo momento en la correlación de fuerzas sociales y políticas, en la medida en que avanzó la internacionalización de la producción y del mercado, y que el sector productivo estatal se articuló capitalísticamente. Si para los grupos dirigentes la "Nación" se consubstancia con el Estado como incentivador de la economía de empresa y si la relación política entre clases dirigentes y clases subalternas es cada vez más coercitiva y menos hegemónica, también para las clases dominadas la relación paternalista de la forma tradicional del Estado latinoamericano (tanto en la versión oligárquica como en la populista), se rompió. En este aspecto, aunque frustradas políticamente, las posiciones guerrilleras obstaculizaron las tácticas y alianzas de tipo manipulador que intentaban vincular el pueblo al Estado en nombre de la nación. Saber qué rumbos tomará el proceso que llamamos de "democratización sustantiva" para permitir que la primacía de lo nacional y popular se afirme y para que un modelo alternativo se esboce libre de los rasgos de burocratismo y de autocratismo, y preguntar cuáles son los límites entre la necesidad de organización y la vitalidad del comportamiento espontáneo de las masas, son todas preguntas prácticas que permitirán definir un tipo alternativo de Estado. Como en toda práctica de transformación estas preguntas

sobrepasan el análisis para anclarse en valores; se proyectan en el futuro como utopías para escapar de una objetividad que refuerza y reproduce el orden de explotación vigente. No cabe en este libro desarrollarlas. Cabe sólo apuntar, como ya lo hicimos, que la práctica social latinoamericana ya las incorporó (aun en experiencias que fracasaron) demostrando así que ellas dibujan uno de los límites del presente.

Por último, en esta sumaria revisión del problema del Estado conviene mencionar la relación que la discusión hecha en los estudios recientes sobre el corporativismo en América Latina puede tener con la perspectiva analítica que adoptamos.

La atención de los investigadores se ha dirigido a las implicaciones de la ideología y de las formas corporativistas en América Latina. * Nosotros mismos utilizamos esta noción en el capítulo precedente. Nos parece que la fusión entre empresa y Estado, ambos asentados en burocracias, y el papel de los ejércitos en los regímenes latinoamericanos, acentúan los rasgos corporativos en las leyes entre Estado y sociedad. Como se sugirió en otros trabajos ** ciertos períodos de la vida política y la relación entre la sociedad civil y el Estado parecen prescindir de la intermediación de los partidos, y las clases se apropian de segmentos del aparato estatal, para defender, a partir de ellos, sus intereses. A veces se constituyen relaciones a través de lo que se denominó "anillos burocráticos" que, organizados alrededor de altos funcionarios (ministros, generales, etcétera), articulan intereses momentáneos de empresas, reparaciones públicas, prensa, a veces sindicatos, grupos represivos, etcétera, en torno de alguna política específica, algún problema o algún objetivo político (sucesión presidencial, ministerial o lo que sea). Estas estructuras semi formales sustituyen, en los marcos de una política burocrático-autoritaria, la organización más estable y representativa de los intereses de clase, que son los partidos. Especialmente cuando los regímenes son centralizados y las posiciones de cúpula son decisivas en la articulación de intereses (México, Chile, Brasil, Perú) los anillos burocráticos parecen constituir la forma de vinculación política que, aunque asegurando al Estado (en el caso, a quien lo simboliza) el poder de veto (puesto que el funcionario clave puede ser destituido y con esto se desarticula el anillo), establece conexiones entre la sociedad civil y el Estado.

Sin embargo no creemos que estos aspectos formales de tipo de articulación entre el Estado y la sociedad civil deban prevalecer sobre las características ya señaladas de la relación estatal latinoamericana contem-

* Ver Stepan, Alfred, *State and Society*, Yale, mimeo, 1975, donde no se generaliza impropriamente el corporativismo para calificar todos los regímenes autoritarios. Ver también en el libro de Schmitter las especificaciones hechas para calificar las relaciones corporativas entre partes de la sociedad civil y entre éstas y el Estado.

** Ver, especialmente, F. H. Cardoso. "A questão do Estado no Brasil" en *Autoritarismo e democratização*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

poránea. Esta es la expresión del dinamismo de las empresas y de las clases que las controlan, tal como ella opera en un contexto en que las burocracias y la capacidad de reglamentación y organizativa del Estado se expanden. La ideología básica del Estado es fundamentalmente, el "desarrollismo", para el cual la ideología corporativista clásica (la integración de las clases en el Estado y el "equilibrio natural" entre ellas, tal como en el pensamiento socialcatólico reaccionario), no cuenta. Al contrario, en vista de metas explícitas de crecimiento económico y de grandeza nacional, la explotación de los trabajadores, si no es abiertamente defendida por el Estado, es justificada en términos que "por el momento" es preciso apretarse los cinturones para "en el futuro" redistribuir los frutos de la economía. Por otra parte tampoco endosamos, por las razones explicitadas en la discusión sobre el autoritarismo burocrático, el carácter estático de algunos estudios sobre el corporativismo latinoamericano que ven en él una "tendencia cultural profunda" que se condicione con las estructuras patrimonialistas de la Sociedad. Estas fueron reales en el pasado, en otra situación históricoestructural, pero en el período actual de desarrollo capitalista industrial-financiero nos parece un punto de vista anacrónico insistir en la "necesidad" de la forma corporativa en las relaciones políticas latinoamericanas. Cuando ellas existen, y hay circunstancias en que existen, son rechazadas por la forma básica del Estado que expresa, como repetimos tantas veces, la articulación de dominio de las clases que están intentando implantar el desarrollo capitalista, tal como él es posible en países dependientes, y las oposiciones que estas tentativas encuentran por parte de movimientos políticos de las clases subordinadas.

En lugar de insistir en la inmutabilidad de la "dimensión cultural" del corporativismo y en sus raíces históricas, nos parece que lo importante es comprender el meollo de la forma actual de la contradicción entre Estado, pueblo, Nación y desarrollo. En estas relaciones de oposición, si alguna dimensión cultural existe, y es significativa, ella se plantea en términos de lo que Gramsci llamaba relación de hegemonía: la capacidad de dirigir, proponiendo los modelos culturales propios que puede tener una clase con aspiraciones a ejercer la dominación.