

Artículos

CRISIS DEL ESTADO O CRISIS DE HEGEMONIA EN AMERICA LATINA

Edgar Jiménez C.

Introducción.

Este ensayo es un intento de analizar las nuevas formas de dominación política en América Latina y más propiamente la militarización del Estado. La enorme complejidad de la situación política actual sugiere al analista social múltiples líneas de investigación.

Sería inapropiado analizar estas transformaciones políticas independientemente de la dinámica del proceso de internacionalización de la producción en el sistema capitalista. Este proceso ha provocado la reorganización de la economía capitalista mundial, cuyos efectos son claros en las economías centrales y de la periferia.

La forma de abordar el problema implica dos referencias:

1) el análisis histórico de los aspectos políticos y del Estado en los distintos modelos de desarrollo que han tenido vigencia en el continente latinoamericano;

2) analizar el proceso de internacionalización del mercado interno (provocado por la internacionalización del capital a nivel mundial) en lo económico y la militarización del Estado como expresión política del nuevo modelo de Desarrollo Industrial Asociado vigente hoy en América Latina.

En este sentido, en un intento de presentar la problemática del Estado conforme a su importancia actual, en las páginas siguientes procuraremos, primero, desarrollar brevemente el proceso histórico de

la creación del Estado Liberal en América Latina y su desarrollo posterior.

Segundo, examinaremos el significado de la reorganización de la economía capitalista mundial para las economías periféricas; y las relaciones entre este proceso y el Estado Nacional.

Tercero, veremos los distintos análisis teóricos en torno a la caracterización del Estado contemporáneo en la región.

Finalmente, examinaremos las formas concretas que asume el Estado en su modalidad actual, las bases sociales en que se apoyan en América Latina las formas del régimen político y el juego institucional existente.

El tema, sujeto de nuestro análisis —o el de las formas que reviste el Estado en las nuevas condiciones fijadas por la reordenación del desarrollo transnacional mundial— constituye uno de los ejes en torno al cual debieran girar los análisis sociales de las sociedades latinoamericanas. Puesto que está planteada hoy en la región una transformación profunda y progresiva de las formas de dependencia, a través de la nueva fase de la economía mundial y de las relaciones internacionales en el plano político, la modificación de tales relaciones de dependencia constituye el proceso de cambio que las sociedades latinoamericanas están atravesando.

1.- La especificidad del Estado Oligárquico.

El desarrollo del capitalismo periférico en cada uno de los países latinoamericanos está íntima-

mente relacionado con el desarrollo del Estado y con la forma particular que adopta éste, en cada uno de los modelos de desarrollo.

La fase de implantación del capitalismo en América Latina en su modalidad primario exportadora, caracterizando a la región como periferia del sistema en su conjunto, tendrá como expresión política el Estado Oligárquico.

La consolidación de la Oligarquía (minero-agrario exportadora) en el poder y la instrumentación del Estado en tanto que factor de cohesión del conjunto de los niveles político-institucionales, y como factor de articulación de las distintas formas precapitalistas de producción bajo la dominación del sistema capitalista que se impone, y como factor de regulación de su equilibrio global en cuanto sistema, le permitirá a esa clase superar la anarquía característica de los períodos históricos anteriores.

En ese sentido el Estado Oligárquico no será más que la expresión de los intereses de los latifundistas, mineros y comerciantes nacionales, conformando una alianza que provocará los cambios suficientes y necesarios para establecer en el siglo XIX la integración periférica de los países de América Latina en el mercado capitalista mundial.

Lo característico del Estado Oligárquico, es su limitada representatividad política y su reducida base social de apoyo con exclusión absoluta del grueso de la población nacional conformada por campesinos, mineros y artesanos.

Como dice Sergio Bagú,¹ "la política se reduce al arte puro y simple de contener, reprimir y someter a las masas populares al servicio de la oligarquía y a la entronización de los intereses oligárquicos, desencarnada y abiertamente, como los intereses a los cuales se debe, de modo exclusivo, el poder político constituido".

A los sectores exportadores les interesaba comprometer al sector público en la realización de obras de infraestructura que facilitara la expansión de las exportaciones. En este sentido, es fácil, pues, apreciar que la influencia de la expansión del sector exportador sobre el resto del sistema es fundamental; sin embargo, esa importancia es variable según los países y según las características de la actividad exportadora y de la estructura económica, social y política preexistentes.

Así, el sistema requirió la organización de un aparato del Estado, que debía organizar en el orden interno el poder de la clase dominante, y también garantizar, en el orden internacional, la continui-

dad de la relación centro-periferia.²

Este aparato y su sistema de instituciones aparecerán así con características modernas —las del Estado Nacional Liberal— pues son las que mejor parecen servir como superestructura jurídico-política a la vigencia de este sistema primario exportador. Pero no se trató de un Estado típico liberal. En su dimensión política resultó excluyente de otros grupos sociales más allá de la clase dominante.³ En este sentido la ideología liberal y la participación de un orden cultural diferente al de la clase dominante por parte de los sectores agro-minero exportadores, operó como un elemento fundamental de distinción por una parte, de "reconocimiento" y de "homogeneización" por otra. En otras palabras contribuyó a la legitimación en el poder por parte de los sectores dominantes.⁴

2.- El Estado populista en la fase de desarrollo hacia adentro.

Los cambios que tuvieron lugar en la estructura del sistema de dominación mundial, que empiezan en las primeras décadas del siglo XX, toman forma durante la crisis de 1930. Estos cambios influyen en la configuración de América Latina en las primeras cinco décadas de este siglo. Proceso económico-político que se manifiesta instaurando un nuevo modelo de desarrollo y provocando el surgimiento de nuevos sectores sociales: empresarial, la llamada burguesía industrial, los sectores medios y los sectores populares urbano-industriales.

Este proceso se coronará con la implantación del nacionalismo y populismo hacia un desarrollismo en el que los procesos de centralización y concentración del capital en el conjunto de los países será una constante en la vida de éstos.

La industria surge originalmente por el impul-

1. Arnaldo Córdoba, Sergio Bagú, R.M. Marini, Agustín Cueva. El Estado en América Latina (mesa redonda), en *Estado y Política en América Latina*, Revista Mexicana de ciencias políticas, No. 82, 1975, p. 15.
2. La significación y consecuencias de este aspecto fueron analizados por distintos autores: Cardoso y Faletto, Vania Bambirra, Sunkel y Paz, F. Hinkelammert, quienes examinan con detalle los principales tipos de modelos de crecimiento hacia afuera.
3. Véase: F.C. Weffort, *Clases Populares y Desarrollo*, Flacso, Elas, Santiago, 1970.
4. Hirschman Albert, *Controversia sobre América Latina*, Ed Claridad Buenos Aires, 1963.
Véase también: Barros Castro, *Una tentativa de interpretación del modelo histórico latinoamericano*, Santiago de Chile, 1969. Ed. U.

so y desarrollo del sector exportador, pero luego genera su propia dinámica y se independiza de éste. Empero, su independencia es relativa, pues aunque tiende a la larga a subordinarlo, necesita de él como condición de su supervivencia y expansión. Sus límites están dados, por lo tanto, por la dependencia del funcionamiento del sector exportador que es, en último término, la dependencia del funcionamiento del sistema capitalista en su conjunto.

El curso concreto de estas políticas se dan en Brasil, Argentina, Chile, y de alguna manera en Colombia, Uruguay y México. Todos los demás países, entre ellos Venezuela y Perú inician el proceso de industrialización al término de la segunda guerra mundial. Otros países sólo empiezan ese proceso a partir de fines de los años 50 y comienzos del 60, entre ellos Bolivia, Ecuador y los países centroamericanos. Este proceso en este último grupo de países será más bien fruto de la presencia multinacional en sus economías, de ahí la diferencia con el primer grupo de países. Otros países no han empezado hasta hoy la industrialización, como es el caso de Haití y Paraguay.

Ahora bien, el proceso de industrialización intentado por los países entre las dos guerras mundiales, significará una reformulación de las relaciones sociales y de producción haciendo que éste no sea específicamente económico, sino un problema político. El papel del Estado será fundamental para explicar esta fase, en la que este aparato jugará el papel complementario del capital extranjero, y de instrumento de consolidación de la burguesía industrial nacional en el poder político. Esta situación no será posible sino con una política de alianzas con otras clases y sectores sociales, dando una configuración "democrática" al sistema político.

El rol del Estado estará definido por la presencia cada vez más importante de las burguesías industriales y comerciales en el sistema de dominación y por la participación creciente de los sectores medios en el sistema político. En Argentina y Brasil la incapacidad de la clase dominante de darse una representación política única, que además fuese una representación convincente para el resto de la sociedad, se combinó con el surgimiento político de las masas populares para dar lugar a regímenes populistas como formas específicas del ejercicio del poder fundado en el control y la manipulación de las masas trabajadoras. Por primera vez en la historia latinoamericana, el Estado amparó al sindicato como un modo eficaz de controlar la acción social y política del trabajador.

Los distintos análisis hechos en torno a este período histórico, privilegian los factores externos

o internos (tratando de localizar la dinámica de la acumulación en uno u otro factor), para explicar el rol jugado por el Estado.

"El control del proceso productivo se da en el ámbito de la nación en doble sentido: los estímulos del mercado internacional dependen de las políticas nacionales en cuanto a los productos de exportación, las decisiones de inversión se toman internamente; ello significa que el capital encuentra su punto de partida y su punto final en el sistema político social nacional".⁵

En el plano externo las condiciones de negociación son determinadas por los sectores dominantes de las economías centrales y sus agentes locales, lo que supone la reorientación del aparato comercializador de los países latinoamericanos, de tal modo que excluya a la antigua oligarquía de las decisiones políticas, pero respetando sus intereses económicos, lo que supone una alteración en la política de alianzas a nivel nacional. Así emergen las clases industriales, se establece el orden nacional y se crea el Estado Populista a través de luchas y pactos con las oligarquías excluidas del sector dominante.

Según Pierre Salama⁶ el cambio del rol del Estado, debido a la transformación del proceso de acumulación de capital y de la organización social y política, supuso un doble pacto de clases: Por una parte entre el proletariado industrial naciente y la burguesía industrial; por otra, entre la burguesía industrial y el sector latifundista tradicional.

El Populismo (desarrollismo),⁷ en ese sentido sirvió en aquellos países donde se implantó como instrumento de "captación" de los sectores populares y de la clase media. Cumplió claramente esta función ideológica mediante el ocultamiento del conflicto de clases y el otorgamiento de legitimidad

5. Véase: Vania Bambirra, *Capitalismo dependiente Latinoamericano*, Ed. Siglo XXI, España, 1974, Cap. III, p. 38. La autora señala además que la situación descrita implica condiciones bien definidas de integración del sistema político y económico. Estas obedecerán siempre a una doble inspiración, la de los grupos "modernizadores".
6. Véase en torno a este problema y debate: Pierre Salama, *Un procès de sous développement*, Ed. Maspero, 1975, París, C.E.P.
Del mismo autor: *Vers un nouveau modèle d'accumulation*, CEP, No. 16 Maspero, París, 1974.
7. Se entiende en el trabajo por desarrollismo, el proceso identificado como desarrollo industrial pero, sobre todo, como desarrollo capitalista, afirmando así los intereses específicos de la burguesía industrial, pero identificando ideológicamente este "desarrollismo" con desarrollo nacional.

a las alianzas entre las clases y fracciones de clase que conformaban el "todo de la nación" sujeto del "proceso de desarrollo". Los movimientos populistas que en los distintos países de América Latina se apoderaron del Estado constituyeron formas del ejercicio del poder con un grado superior de representatividad que el del antiguo Estado Oligárquico. La alianza de clases y el consiguiente apoyo de la clase obrera se instrumenta desde arriba del sistema de poder (integración y participación) y descansa en la sanción de una legislación social avanzada y en la redistribución del ingreso nacional en favor de los sectores populares.

2.1.- Características del sistema político y crisis del Estado populista.

En América Latina, los protagonistas del proceso populista trataron de construir un régimen, que al mismo tiempo que no podía dejar de permitir la expresión de las masas populares, tenía que constituir mediante su propia lógica interna, un adecuado mecanismo de control de la minoría burguesa sobre la mayoría. A eso se debe el papel del Estado en tanto que integrador de los distintos sectores sociales. Junto a las Centrales Obreras controladas por los Ministerios de Trabajo, los dirigentes sindicales aparecen como clientes del Estado.

De esta manera, la actividad del Estado como parte integrante de la estructura de poder sobre el sistema socio-económico en el cual se basa, se orienta a reforzar el poder económico de la clase industrial aliada al capital extranjero. Al mismo tiempo que el Estado Populista tuvo una marcada tendencia hacia la planificación (surgen en este período planes sectoriales y globales de desarrollo), toma medidas de nacionalización que no afectan estratégicamente las relaciones de producción existentes ni las relaciones con las economías centrales. La experiencia de Argentina y Bolivia en este aspecto es ilustrativa.

Sin embargo, no puede desconocerse que los regímenes populistas importan un grado real de "democratización" de la vida política, por lo menos en tanto llevan a la operación de un principio fundamental en lo que hace a la ordenación de las relaciones sociales. El principio que ponen en operación es el de la exclusión de la "violencia" física inmediata. Esto permite que las pugnas políticas y sociales se expresen políticamente, por medios institucionales.

Por lo tanto, hay que recalcar que la exclusión de la violencia física, al tiempo que define las posibilidades de una "incorporación" relativa de las masas, genera las condiciones que permiten la organización de los sectores populares.

La cuestión básica en torno al rol que es capaz de jugar, en los hechos, un sistema político de esta naturaleza es saber si la propia dinámica de su funcionamiento concede la posibilidad de una manipulación indefinida de las clases populares. Por cierto, ello no se resuelve sólo en función de considerar la legitimidad del régimen, sino que ello involucra analizar la organización de los sectores populares, que pueden llegar a adquirir una dinámica propia, que posibilita, precisamente, aquello que pretenden limitar, la participación real de las clases populares en el sistema político. Este carácter ambiguo del régimen es el límite de su propia existencia, es decir, en la medida en que los sectores populares organizados empujan hacia la democratización efectiva del régimen, el rol de contención y neutralización de las mayorías, empieza a volverse contradictorio con la propia existencia del régimen.

Para reiterar, tal vez en forma excesiva: mientras mayor arraigo adquiere en las masas la "participación" (Argentina, Brasil, Perú) y, por lo tanto, mayor es la democratización a que se ve forzado el régimen nacional en virtud de los sectores populares organizados, más y más entra en contradicción con su principio de existencia. Diseñado para incorporar a los sectores populares, no puede subsistir a una incorporación real en la estructura del poder político. La "legalidad nos mata" es la expresión clásica que da cuenta de este punto límite. Para las clases dominantes se trata entonces, de que para continuar siendo dominantes, les es necesario liquidar la propia existencia del régimen populista, que les ha permitido su ascenso, subsistencia y dominio.

El régimen populista cumplió su función, permitiendo el dominio de la burguesía industrial en el aparato del Estado, ella no puede asegurar su mantenimiento sin entrar en crisis. En el plano de su contenido de clase fue un Estado que representó los intereses de la burguesía industrial nacional y los sectores "modernizantes" aliados a ella, en el momento en que esa burguesía se encontraba en su fase ascendente y podía cumplir tareas "antioligárquicas" y en alguna medida "nacionales" e incluso encabezar el movimiento de masas. De alguna manera el Estado populista fue, a juicio de Lechner,⁸ "un intento de gestar un equilibrio entre los principales grupos sociales que permita ampliar la base social del orden sin modificarlo sustancialmente".

Finalmente, las crecientes dificultades económicas de la sustentación de una política de redistri-

8. Norbert Lechner, *La crisis del Estado en América Latina*, en *Estado y Proceso Político en América Latina*, Rev. Mexicana de Sociología, 2/77, UNAM, México, 1977, pp. 408-9.



bución salarial y de formación interna de capitales, llevarán al empresario nacional, esto es, a la burguesía industrial, a sustentar un modelo de desarrollo que implique la asociación con capitales extranjeros y la aceptación de un patrón de "industrialización periférica asociada". Este modelo de industrialización sirve de fundamento a la modalidad que orienta en la actualidad las relaciones centro-periferia, entre las economías industrializadas y los países de América Latina que se industrializan. Esta situación interna permite explicar, junto a los factores externos, el inicio del proceso de la internacionalización del mercado interno, que explicaremos en el próximo apartado.

3.- Fase de la internacionalización del mercado interno o del Modelo "industrial periférico asociado".

A nivel externo, después de la segunda guerra mundial se producen transformaciones importantes que influirán de modo decisivo en el curso del desarrollo posterior de la periferia latinoamericana. A partir de 1954 en adelante, estamos en presencia del proceso que se ha dado en llamar "internacionalización del capital productivo", "internacionalización de la producción",⁹ es decir, que la integración mundial reposa sobre la internacionalización del proceso productivo, en donde las relaciones centro-periferia latinoamericana estarán marcadas por la consolidación de Estados Unidos como centro hegemónico y la mundialización de las Empresas Multinacionales como los agentes directos y más visibles de este proceso.

Entendemos por internacionalización "el proceso productivo que atraviesa las fronteras nacionales", es decir, que una parte creciente de la producción industrial de los países desarrollados se efectúa fuera de las fronteras nacionales. Esta deslocalización, según Michalet,¹⁰ comporta dos características; en primer lugar, la desterritorialización de las unidades manufactureras se efectúa generalmente hacia las economías menos desarrolladas. La segunda característica es que el desplazamiento de las actividades industriales —que puede afectar sectores enteros— corresponde evidentemente a una extensión de la industrialización en los países subdesarrollados, pero bajo el control de las economías de origen y de las empresas multinacionales.

Es un nuevo fenómeno que rompe con las modalidades del esquema tradicional de las relaciones económicas internacionales. En efecto, esta transferencia de las actividades industriales pueden ser analizadas como una ampliación del espacio económico de las economías nacionales más allá de las fronteras políticas.

La internacionalización de la producción, en la forma como la hemos presentado, reposa en la decisión de ciertas empresas de crear en el extranjero las filiales de producción. Estas unidades deslocali-

9. Sobre el particular puede consultarse: Ch. Palloix, *L'Internationalisation du capital*, Maspero, París, 1973.

10. Ver: Ch. A. Michalet, *Le capitalisme mondial*, Presses Universitaires de France, París, 1976.

zadas, una vez instaladas, están estrechamente ligadas a la sociedad o casa matriz. Así la empresa multinacional se desarrolla e internacionaliza al ritmo de las posibilidades de la utilidad, pues ella se ha constituido en la forma mejor acabada de la empresa capitalista, que le permite centralizar y apropiarse de los beneficios creados a todo lo largo de la cadena productiva, es decir, a lo largo de los países en los cuales la empresa tiene sus filiales.¹¹ Por otra parte, el crecimiento y expansión de la empresa multinacional es sólo un indicador o una manifestación, entre otras cosas, del proceso de transnacionalización del sistema capitalista. Estas empresas se constituyen así en la parte visible que emerge como la representativa de un sistema que se encuentra en proceso de transformación estructural. En efecto, la exigencia característica del estadio monopolista o multinacional de encontrar nuevas ocasiones de inversión para el excedente de capital obliga a ampliar considerablemente el mercado, con lo cual el proceso anterior de sustitución de importaciones se amplía considerablemente, más allá del mercado limitado de los sectores medios y clases dominantes. Se asiste, de hecho, a una internacionalización del mercado interno, es decir a la inversión del gran capital multinacional en la producción y distribución de bienes y servicios, para el consumo interno de los países de la periferia, generando así cierto nivel de empleo que sirve al mismo tiempo como ampliación de la capacidad de consumo.

En el plano político nacional e internacional la internacionalización ha provocado transformaciones fundamentales. Las empresas multinacionales, a medida que eliminan la libre concurrencia de los mercados internacionales, ponen por obra la nueva división internacional del trabajo más extensa y productiva. A medida que cruza fronteras internacionales estruja y rasga el edificio social y político y afecta a la cohesión de los Estados Nacionales. Por otra parte, en las relaciones centro-periferia, ellas se van convirtiendo en los agentes principales de vinculación. No es solamente la división y distribución de los mercados nacionales o el control de los recursos naturales lo que guía la estrategia de las empresas. Ellas son, en los países de América Latina, los vínculos de la internacionalización de la producción, ellas van ejerciendo un control total sobre el proceso productivo nacional.¹²

Frente a la bipolaridad desarrollo-subdesarrollo promueven una visión mundial del desarrollo. Este internacionalismo de la "concepción del desarrollo", es el elemento fundamental en su prédica integracionista. Las empresas multinacionales, no pueden existir sin una coordinación de los mercados nacionales, sin un acercamiento a los consumidores, sin una convergencia en los estilos de vida, sin una

armonía en el gobierno de las sociedades. De ahí que estratégicamente promueven un nuevo orden internacional. Este nuevo orden no es solamente la base del desarrollo y mantenimiento de las empresas multinacionales, sino también en gran medida es la evolución que conocerán las economías nacionales de la periferia latinoamericana. Por esta razón su relación con las naciones Estados de origen y las naciones Estados de la periferia es una relación de titulares de poder.¹³

Titular de poder, en lo que toca a la empresa multinacional, en manos de una burguesía internacional que se define por la identidad de posiciones de las diferentes burguesías nacionales (accionistas o asociadas de las empresas multinacionales) frente al proceso de desarrollo económico global. Todo sucede como si hubiera surgido una nueva dimensión en los sistemas de decisiones económicas, que escapa a los mecanismos programados de acción de los gobiernos, ya sea en el plano nacional o internacional.

Ahora bien, habiendo presentado lo esencial del proceso de la internacionalización de la producción, lo que nos interesa ver es el efecto o consecuencias políticas que la presencia de las empresas multinacionales han provocado en los países de América Latina. En otras palabras, frente al proceso de

11. El 80 o/o de las filiales de las empresas multinacionales de Estados Unidos y el 75 o/o de las filiales de Inglaterra son de propiedad exclusiva. Véase en relación a este punto, Raymond Vernon, *Les Entreprises multinacionales*, Calman Levy, París, 1974.
12. Véase algunos datos sobre el predominio de las empresas multinacionales en los sectores más dinámicos, y sobre la mayor velocidad de crecimiento de dichas empresas en: F.Fajnzylber, *La empresa internacional en la industria de América Latina*, en *Rev. de Comercio Exterior*, México, diciembre 1971, pp. 324-338.
Ver también: CEPAL, *El desarrollo económico de A. Latina en la posguerra, El financiamiento externo en América Latina, Chile, 1968*.
También: Celso Furtado, *El capitalismo posnacional*, en *El Trimestre Económico*, No. 168, 1975, México, pp. 857-901.
13. Los trabajos de Schumpeter, Eteindl y Galbraith, con distintos enfoques asignan a las empresas multinacionales un papel central y fundamental en la planificación del sistema capitalista mundial. Por otra parte William I. Spencer, Presidente del First City Bank Corporation, comenta: "Los límites políticos de los Estados-naciones son demasiado estrechos para definir el mundo de los negocios modernos". Además, los informes de CEPAL y la ONU señalan que para el año 1980, la producción mundial estará controlada por 300 empresas. Entre las 100 potencias político-económicas más grandes del mundo, 51 son empresas multinacionales y 49 son países.

internacionalización el problema es analizar cuáles son las nuevas formas de articulación de las clases dominantes, qué intereses resultan favorecidos y qué otros resultan afectados y cómo se ajustan dichos intereses en su diversidad.

La magnitud y complejidad del problema nos lleva a proponer algunas hipótesis generales sobre la influencia que ejercen las empresas multinacionales sobre los Estados para hacer posible un "estilo" de desarrollo industrial asociado.¹⁴

Diversas formulaciones teóricas prevén, y abundantes estudios empíricos comprueban,¹⁵ que las empresas multinacionales desempeñan un papel fundamental en el funcionamiento, dinamismo y orientación de las economías del centro y de la periferia.

Para que estas empresas líderes puedan desempeñar un papel decisivo, deben cumplirse ciertos requisitos en lo que se refiere a la relación entre ellas y el medio económico y político en que actúan. "La empresa no sólo debe planificar sus propias operaciones sino también, en la medida de lo posible, planificar el comportamiento de la población y del gobierno en cuanto éste la afecta. Este no es un problema de ambición sino de necesidad".¹⁶ El tamaño y complejidad de su organización, conducen a las empresas a buscar el control del contexto social en que ésta se ubica. En otras palabras, las actividades que las empresas multinacionales desarrollan son de tal naturaleza que no se pueden permitir quedar expuestas a las caprichosas apreciaciones de los consumidores o a la conducta imprevisible de los gobernantes.

Las empresas buscan por parte del Estado, entre otros elementos, la legitimidad social para la función que ellas desempeñan. Es decir, el Estado debe avalar jurídica y políticamente la actividad productiva de estas empresas y sus filiales. La empresa aspira a que la acción económica del Estado, fundamentalmente en lo que se refiere a las políticas de inversión, funcionamiento, subsidios y precios, conformen un contexto económico coherente con sus necesidades. En este sentido la política económica general, y en particular las políticas fiscales y monetarias que adopten los Estados nacionales, pasan a constituirse en un tema respecto al cual la empresa no puede darse el lujo de hacer abstracción.

Todo lo anterior favorece la articulación Estado-Empresas Multinacionales y su instrumentación se verá favorecida por la existencia de un cuerpo de ejecutivos de alto nivel con gran facilidad de desplazamiento entre los niveles ejecutivos del Estado y las grandes empresas.

De esta manera el desarrollo de América Latina y la reformulación de las relaciones de dominación adquiere una connotación de primer orden, en este sentido los nuevos actores sociales (burguesía nacional internacionalizada), en relación estrecha con las empresas multinacionales, juegan un papel importante en el sistema político y en la conformación del poder político. Constituyéndose, a nuestro juicio, una alianza económica y política entre los intereses de la burguesía nacional y de la burguesía internacional, que fija las relaciones de producción periférica, limitando así el desarrollo autónomo de aquella clase. El nuevo modelo de industrialización a nivel político tiene sus manifestaciones muy particulares: la burguesía nacional parece incapaz de asegurar el desarrollo de las empresas multinacionales; en otras palabras, América Latina conoce dos procesos paralelos y estrechamente ligados: la presencia de las Empresas Multinacionales en los sectores dinámicos de su economía y, por otro lado, la militarización del Estado.

Al respecto dice F.H. Cardoso: "a medida que empiezan a fracasar las posibilidades de un desarrollo industrial autónomo (sustitución de importaciones), progresivamente el capital extranjero penetra en el sector manufacturero, abriendo y dominando los nuevos sectores productivos y, además, desplazando a los empresarios nacionales del control de los sectores productivos tradicionales, dejando a éstos la alternativa de cerrar la empresa, o integrarse a él, como su socio menor".¹⁷ Así, la historia de las burguesías nacionales latinoamericanas, en los últimos veinte años, es la historia de su integración a los intereses de las Empresas Multinacionales, de su sometimiento en cuanto clase a ellas y del abandono de sus ambiciones nacionalistas y autonomistas, y el fin de sus propios proyectos. Este período marcará entonces un nuevo tipo de alianzas de clases: la coyuntura internacional y la nacional supondrán la

14. Ver: Knickerbocker F.T., *Oligopolitic Reaction and Multinational Enterprises*, Harvard University Press, Boston, 1973.
15. Entre los más importantes podemos señalar: Bertin Gilles, *L'expansion internationale des grandes entreprises américaines*, en *Lá Documentation Française*, No. 25, París, 1972.
Brooke Michael, *La stratégie de l'entreprise multinationale*, Ed. Sirey, París, 1973.
ONU, *Las corporaciones multinacionales en el Desarrollo Mundial*, New York, 1973.
16. J.K. Galbraith, *Economics, The Public Purpose*, Houghton Ifflin Co., 1973, p. 39.
17. Cardoso F. Faletto E., *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México, 1971.
También Cardoso F., *Las contradicciones del Desarrollo Asociado*, en *Rev. Desarrollo Económico*, IDES, No. 53, Vol. 14, Bs. As. 1974.

coincidencia de dos intereses, el de la burguesía industrial y del capital extranjero en general.

4.- El Estado en el nuevo modelo de desarrollo.

El tipo de desarrollo impuesto por las empresas multinacionales obliga a determinadas formas de organización y control de la producción cuyas repercusiones afectan al conjunto de la sociedad. El nuevo modelo de acumulación implica a la vez nuevas formas de control social y político. En este sentido, junto a la centralización y concentración de la economía, se modernizará la maquinaria estatal. La expansión del sector público como complementario de las actividades de las Empresas Multinacionales dará lugar al surgimiento de un sector social burocrático que controla la propiedad de las empresas estatales o mixtas. No se refiere a la burocracia del período populista, sino a la capa social que controla políticamente los aparatos estatales de producción.

El sistema político de sostén de esta nueva forma de desarrollo en el que se articula la economía del sector público, las empresas multinacionales y el sector capitalista moderno de la economía nacional, requiere que se logre estructurar un adecuado sistema de relaciones entre las clases sociales que controlan tales sectores económicos; este sistema necesita una expresión política que posibilite la acción económica de los distintos grupos que abarca. Este punto es muy importante. En efecto, el paso del régimen democrático-representativo (que se da de alguna manera con el Estado Populista) al régimen militar que se presenta como alternativa posible en las condiciones políticas y económicas de la actualidad, se hace por intermedio de golpes de Estado en los cuales son los organismos nacionales, como el Ejército y la burocracia pública, más que las burguesías nacionales, quienes actúan y se reorganizan.¹⁸

Ese paso es decisivo, los sectores políticos tradicionales, expresión en el seno del Estado de la dominación de clase del período populista o desarrollista, son aniquilados y se busca transformar la presencia militar transitoria en permanente como condición necesaria para el desarrollo industrial. Así se logra la fusión de las dos grandes organizaciones que alcanza influencia política y control efectivo en el conjunto de los países de América Latina: las Fuerzas Armadas y el Estado. Es fácil comprender que en estas condiciones la inestabilidad política aumente en la medida en que la consolidación del Estado, como expresión de poder, dependa del afianzamiento del sector hegemónico dentro de la clase dominante en el poder. En este sentido, ganan en importancia las clases sociales (gerencial extranjero), la burguesía nacional asociada a las empresas multinacionales, la tecnocracia y la burocracia civil-militar

que conforman el bloque en el poder. Simultáneamente pierden vigencia y poder las burguesías nacionales no asociadas al capital extranjero, los sectores agrarios tradicionales, los comerciantes medianos y pequeños y los sectores medios que no se redefinen en función de la forma como se da la nueva expansión del mercado nacional y la reorganización política.

4.1.- Caracterización del nuevo Estado latinoamericano.

En los veinte últimos años asistimos a una crisis en el seno del Estado burgués liberal latinoamericano,¹⁹ que conduce a la búsqueda de la rearticulación del mismo, hacia formas militar-estatales que se apoyan en la represión apelando a formas políticas autoritarias para imponer su hegemonía.

Existen a la fecha numerosos estudios,²⁰ en torno al problema que nos ocupa. Los diversos autores designan la modificación del Estado en los distintos países del continente de una u otra manera. Así, llamarán "Estado autoritario", "burocrático autoritario", "Estado fascista", "Neofascista", "fascista primario", "Dictadura militar", "Estado de excepción", "Bonapartista", "Nacional Estatismo", "Capitalismo de Estado", para explicar en general el nuevo carácter de la dominación burguesa en América Latina.

Hemos visto que la presencia del capitalismo ha cambiado, y ello impone la necesidad de examinar las formas concretas que el Estado asume en su modalidad actual.

Veamos brevemente lo sustancial de cada una de estas caracterizaciones, y finalmente en el próximo punto elaboraremos nosotros algunas consideraciones en torno al problema.

18. El mapa actual de Sudamérica, está cubierto de gobiernos militares, que sin considerar las Guyanas, abarcan el 80 o/o del continente.
19. La escena latinoamericana está dominada por gobiernos militares. El nuevo Estado autoritario nada tiene que ver con la tradicional dictadura, ni con el anterior ciclo militar, que predominó en la región alrededor de 1930. Las recientes intervenciones militares no son campañas de caudillos; las FF AA tampoco intervienen en representación de las clases medias. Los golpes militares se caracterizan porque las FF AA toman el poder como institución por buscar establecer un nuevo Estado.
Véase en general los siguientes:
Varios autores: Estado y Proceso Político en América Latina, 1/77 y 2/77, Rev. Mexicana de Sociología, UNAM, 1977, México.
Varios: Clases Sociales y crisis política en América Latina, Ed. Siglo XXI, México, 1977.
- 20.

Aquéllos que caracterizan al Estado como “**Militar Dictatorial**”, señalan que el modelo político está sometido a un poder militarizado. Definen este poder militar como la forma de Estado en el que la jerarquía militar ocupa el aparato del Estado. Este aspecto no consiste en el pasaje de lo puramente militar a lo político, pero sí en el desbordamiento de las Fuerzas Armadas sobre el conjunto del aparato del Estado.²¹ La “colonización” de la mayor parte de las estructuras estatales y paraestatales por los militares; la fusión total entre los aparatos represivos y los otros aparatos del sistema de dominación política.

Para la vigencia del nuevo orden y modelo económico no son suficientes los aparatos ideológicos, no pueden asegurar ellos solos la dominación, y exigen la presencia de una garantía última del orden social. En este sentido la militarización del Estado no significa el uso exclusivo de la coerción como forma de dominación y de mantenimiento del orden social. Las Fuerzas Armadas ejercen igualmente un rol ideológico promoviendo y utilizando cierto número de temas que varían según la coyuntura: unidad nacional, seguridad, intereses superiores de la nación, estado de excepción, etc.

Por su parte, los que participan de la caracterización del Estado como de “**Burocrático-Autoritario**”, señalan que ella surge “después y en importante medida como consecuencia de una fuerte activación política del sector popular. La presencia militar en el aparato del Estado está marcada por un reajuste en las correlaciones de fuerzas, debido al proceso

de internacionalización del mercado interno; las burguesías en esas circunstancias no son capaces de crear las condiciones políticas necesarias para el desarrollo y diversificación económica asentada sobre el capital extranjero”.²² La dinámica que asume el gobierno se define como un sistema de exclusión política, en el sentido de que apuntan a cerrar los canales de acceso al Estado, al sector popular y sus aliados, así como a desarticularlo políticamente, no sólo mediante la represión sino también por medio de la supresión sindical y partidaria. Asumen el gobierno como resultado de las presiones que ejercen las distintas clases y sectores sociales provocando una crisis institucional. Contribuyen a la despolitización, en el sentido de que pretenden reducir las cuestiones sociales y políticas a problemas técnicos, y resolver los problemas mediante la participación de la tecnocracia civil y empresarial en las esferas de gobierno.

En cambio, los autores que califican de “**Fascistas**” a los regímenes militares de América Latina, señalan que es necesario “partir reconociendo el carácter de clase del Estado y el papel que cumple para conservar la unidad de una sociedad dividida en clases mediante la aplicación de la violencia como antecedente importante para comprender los mecanismos a través de los cuales se ejerce el dominio de clase”.²³ De ahí la proposición que sostiene que la “nueva modalidad de desarrollo capitalista lleva en su seno la tendencia profunda a la reorganización del Estado y a la imposición del fascismo”.²⁴ A este Estado le incumbe el logro de la unidad socio-política y el ordenamiento permanente que permitirá acceder al desarrollo nacional. El crecimiento está relacionado con la Seguridad Nacional en lo interno y en lo externo. El crecimiento económico implica y requiere la integración nacional, la colaboración social, la vigencia de un orden imperturbable, que favorezca las formas prevaletentes de organización, dominación y explotación empresarial. El Estado Fascista está conduciendo a la eliminación de todo lo que sea discusión, enfrentamiento, debate, etc. Niega la legitimidad de la coexistencia de orientaciones y prácticas que se diferencien y contrapongan. Crea e impone una alienación extrema de la sobera-



21. Eder Sader y Michael Lowy, *La militarización de l'état en Amérique Latine*, en *Revue Tiers Monde*, No. 68, Oct-Débre, 1976, París.
22. O. Donnell Guillermo, *Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado Burocrático Autoritario*, Bs. As., CEDES, 1975.
23. Consúltese al respecto la colección de artículos sobre el tema “El Fascismo en América Latina” publicados por la revista *Nueva Política*, México, No. 1, Enero-Marzo de 1976.
24. cf. Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Estado y proceso político en América Latina*, en *Rev. Mex. de Soc.*, op. cit., p. 357.

nía del pueblo, que de sujeto activo pasa a ser objeto pasivo de la historia latinoamericana. El Estado pretende extirpar la instancia política como orden institucional legítimo. El orden político tradicional es reemplazado por otro, caracterizado por el Estado represivo y por la representación corporativista en la agregación, articulación y expresión de los intereses de los grupos sociales asociados a las empresas multinacionales.

Aquéllos que tipifican al Estado como de un "Estado de excepción", señalan que al interior del bloque dominante se produce una crisis de hegemonía debida a la presencia del capital monopolístico internacional. El pacto de dominación, debido a la capitulación de la burguesía nacional ante el capital imperialista organizado en Empresas Multinacionales, ha alterado las formas de dominación tradicionales y la consolidación de la fracción hegemónica del mismo. Esta situación se traduce en la separación entre la dominación y la hegemonía; es la dominación desprovista de hegemonía.

"La penetración de las empresas 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 preconditiones para la acumulación privada extranjera. El Estado se fortalece y pasa a asumir y ejercer funciones de reglamentación frente al desafío político de las clases dominadas que proponen, en ciertos casos, alternativas de reordenamiento del orden vigente, y ante la crisis de hegemonía, el Estado se militariza excepcionalmente".²⁵

La inestabilidad o estabilidad aparente de las relaciones políticas en los marcos de los Estados nacionales constituye una manifestación del Estado de excepción, entendido como Estado particularmente represivo. El dominio especial de lo político y la fuerza del Estado le concede a este último formas que son extrañas al Estado normal del sistema capitalista. La intervención del Estado en todas las esferas de la vida es complementada en forma creciente con su intervención en la esfera económica. Ello significa que el Estado de excepción asume formas brutales de dominación.

Finalmente aquéllos que consideran al Estado en América Latina como de "Capitalismo Monopolista de Estado", señalan "que la internacionalización del proceso de producción y circulación produce varios efectos fundamentales en la estructura económica y de clases. A nivel económico, la destrucción acelerada de las formas productivas precedentes conforme avanza el proceso monopolista. Y no nos referimos a las formas precapitalistas, sino a

aquellas formas capitalistas que en cada fase quedan rezagadas con respecto a la fase anterior. A nivel social provocan la internacionalización de las clases dominantes o su fraccionamiento según su mayor o menor vínculo con el capital monopolista internacional".²⁶ Va a provocar asimismo la inestabilidad de las alianzas de clase y, por tanto, de los bloques dominantes en el poder. Estas tendencias hay que examinarlas a la luz de las nuevas exigencias del capital monopolista a escala mundial y en particular del intento de constituir un aparato productivo y un mercado interior en los países dependientes, así como de hacer de algunos de ellos centros productores-exportadores en el marco de una reorganización del proceso internacional de división del trabajo.

La racionalización del sistema y el intento de crear un mercado interior obligan a reformas que tienden a golpear los intereses de la vieja oligarquía. Para llevar a cabo la adaptación general de las estructuras económicas y políticas de la "nueva Dependencia" y dirigir y controlar el proceso de movilización relativa de masas populares, es necesario un Estado fuerte y relativamente autónomo con respecto al bloque dominante pro-imperialista cuyos intereses representa. Para que dicho Estado sea confiable tanto para el bloque dominante como para el gran capital internacional, es necesario que disponga de una fuerza autónoma, que sólo puede provenir de las Fuerzas Armadas. Este mecanismo es aceptable para el gran capital internacional con una doble condición: no perder el control político de la situación y reinyectar los nuevos recursos en posesión de los Estados nacional-dependientes en los circuitos de la nueva modalidad de internacionalización. Se constituye así un Estado represivo y ligado a las multinacionales.

Estos breves comentarios, pretenden, antes que nada, clarificar las corrientes en el debate teórico-práctico político de hoy en América Latina toda, que obligan a replantear algunas discusiones clásicas de la teoría del Estado.

25. Ver: Heinz Sonntag, *Hacia una teoría Política del Capitalismo periférico*, en: *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI, México, 1977, p. 142 y sgtes.

Norbert Lechner, *La crisis del Estado en América Latina*, en *Estado y proceso*. . . Rev. Mex. de Soc., op. cit., pp. 389-442.

26. Manuel Castells, *La nueva estructura de la dependencia y los procesos políticos de cambio social en América Latina*, en: *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*, Ed. Siap Panteos, Bs. As., 1973, pp. 151-173.

4.2.- Consideraciones en torno a la militarización del Estado en América Latina.

Así como se ha dado en el marco de las relaciones económicas el proceso de la internacionalización de la producción, la esfera política también ha de ver una tendencia a transformarse; lo político se convierte en el centro de los conflictos de clase porque él es el centro de las contradicciones de la estructura económica cuya cohesión y expansión interna debe organizar, y asegurar su reproducción. El control del Estado se convierte en la posibilidad de control de toda la estructura social y de la dirección de su desarrollo en el marco asociado ya explicado. Ello implica que el Estado asuma una forma especial.²⁷ Las contradicciones entre el Estado y las Empresas Multinacionales no son antagónicas. La penetración de estas empresas, el fortalecimiento del Estado y el desarrollo industrial asociado, se dan en el contexto de una nueva relación de clases, debida a un reordenamiento de las clases dominantes, acentuando el papel represivo del Estado.

En este nuevo Estado las Fuerzas Armadas pasaron a ser el núcleo esencial del poder político. El carácter del Estado militar o militarización del Estado en esta fase de desarrollo asociado ha dado a la forma estatal contemporánea un significado distinto del que tuvo la presencia de los militares en el poder hasta mediados de 1950.

Hoy el Estado pasa a ser el elemento estratégico que funciona como "esclusa para permitir que se abran las puertas por las cuales pasa la historia del capitalismo en las economías periféricas de América Latina que se industrializan".²⁸

O. Donnel hablará de "mutua indispensabilidad entre los Estados burocráticos-autoritarios y el capital internacional".²⁹ El nuevo Estado se basa en una alianza entre las empresas multinacionales, el empresario estatal y la burguesía local internacionalizada o asociada, a través de la cual estos sectores generan el dominio sobre el resto de la sociedad. Este Estado expande la burocracia, y se apoya en la tecnocracia tanto civil como militar, y ésta mantiene, en cuanto a los intereses que la forma estatal expresa, una relación instrumental de subordinación.

Atilio Borón,³⁰ por su parte señala que "el predominio de las empresas multinacionales no se traduce hoy en un dominio político directo sino que debe ser mediatizado a través de un complejo sistema de alianzas con las demás fracciones de las clases dominantes, las que, de esta manera, se aseguran su supervivencia en las nuevas condiciones del nuevo modelo de desarrollo a cambio de garantizar la viabilidad política de la dominación multinacional". En este contexto, a nuestro juicio, la institución militar

aparece como el "partido del orden" en un momento en que entran en crisis las diversas fórmulas desarrollistas con las cuales se pretendió resolver la quiebra del Estado Democrático Liberal.

Es claro que las tensiones sociales frente a esta situación se agudizan y las experiencias revolucionarias van cerrando materialmente su campo de acción, bloqueando al mismo tiempo cualquier camino intermedio. La militarización del Estado no es una fórmula de transición política sino que, por el contrario, constituye los embriones de la nueva forma de Estado, que se corresponde con el predominio de una burguesía vinculada a las empresas multinacionales. La fracción dominante excluye no solamente a los sectores populares, sino también a las fracciones de la mediana y pequeña burguesía. Este Estado, en las condiciones actuales de América Latina, produce crecimiento económico, urbanización y enriquecimiento, redefine, sin eliminar, los problemas existenciales, sociales y económicos de la mayoría de la población.

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 respuesta la represión; aparece como un desafío al orden vigente. La nación se confunde cada vez más en la óptica de las clases dominantes con el Estado, confundiendo el interés colectivo con la defensa del sistema de empresas.

Para utilizar, y hablando en términos gramscianos, el Estado impone coercitivamente a cada individuo el orden producido por la sociedad en su conjunto. En consecuencia, el Estado militar se rige por dos concepciones. Por un lado, la doctrina de la Seguridad Nacional en cuanto programa de pacificación social; la principal tarea es la de tutelar el "orden" y defender la "patria", entendida como la encarnación de ese orden en el cuerpo social, que es requisito indispensable para que en los distintos países de América Latina el capital extranjero pueda expandirse y desarrollarse. Por otra, la unidad de los distintos grupos sociales se define por referencia a una racionalidad externa de la sociedad "la lógica

27. No se trata de un Estado capitalista sin más, sino de un Estado capitalista de la periferia en situación de crisis.

28. F. Cardoso y E. Faletto, Estado y Proceso. . . Rev. Mex. de Soc. op. cit. p. 376.

29. El autor muestra este aspecto en: Estado y alianzas en la Argentina 1956-1976, CEDES, Bs.As., 1976.

30. Atilio Borón, El problema del Aparato del Estado en el Capitalismo contemporáneo: notas preliminares para una investigación, Flacso, México, mimeo, 1976, p. 21.

del capital privado a escala mundial". O, dicho en otro lenguaje: "el poder ejercido en el espacio nacional tiene su razón de ser en un espacio internacional".³¹ Por consiguiente, el nuevo Estado no puede ser más que la relación entre la hegemonía externa y la dominación interna o "Estado de compromiso",

que buscan estabilizar el proceso de la internacionalización del mercado interno y la vigencia del capitalismo basándose en la dinámica de las empresas multinacionales y garantizando la participación subordinada del capital nacional.



31. Samir Amin, Une remise en cause del ordre international, *Le Monde Diplomatique*, juin 1975, p. 8. París.