

Un recorrido por las distintas formas de Estado en América Latina

Juan Rial*-Octubre 2011

Este artículo es un resumen de las diversas formas de estado por las que ha pasado América Latina desde la independencia hasta el presente. Este ejercicio supone un nivel de abstracción importante para dar cuenta de una realidad compleja y muy dispar para cada una de las unidades estadales consideradas. Se ha buscado un mínimo común denominador de los procesos históricos que muestran, al momento presente, un claro proceso de redefinición de los conceptos de estado, ciudadanía y participación.

This is a summary of the different types of states that Latin America has historically had. It implies a very high level of abstraction in order to find a common denominator for the region. Currently, all of these historical processes are leading to a new definition of the concepts of State, Citizenship, and Participation.

Palabras claves

América Latina. Autonomía de la política. Formación del Estado. Estado oligárquico. Estado populista. Estado desarrollista. Estado burocrático- autoritario. Estado neoliberal. Estado mínimo. Estado multinacional. Nación y estado. Patriotismo constitucional

* Juan Rial es Consultor independiente de organismos internacionales. Antiguo Profesor titular de Ciencia Política de la Universidad de la República de Uruguay (UDELAR) / rial43@yahoo.com

1. Estado, régimen, gobierno, procesos.

El estado en los países latinoamericanos en el que vivimos hoy en día es el resultado de la historia de su sociedad y sus arreglos políticos. Cada proceso abarca un lapso diferente en cada país, producto de la diversidad de organización social, estructura demográfica, de la forma de ocupación territorial, de las herencias culturales, y, consiguientemente, es factible reconocer en cada forma de estado estas huellas del pasado.

Cualquiera sea la definición de estado que se adopte, en la región la construcción de una entidad factible de ser reconocida como tal, debió esperar hasta fechas relativamente recientes para poder caracterizarlo como tal y aún hoy, el estudio del tema tiene muy fuertes connotaciones ideológicas o constituyen parte de la justificación que busca legitimación para los gobiernos que lo administran, o los sectores opositores que buscan cambiar el estado de cosas existente. También hay que tener en cuenta que en el lenguaje corriente, cotidiano, la distinción entre estado, régimen, democracia, gobierno no siempre es clara.

Se puede hablar de organización política pero no de estado en tiempos pre - coloniales. En las sociedades más avanzadas de esa época había dominación, ejercicio de poder sobre subordinados, pero sólo se estaba en el marco de la construcción de poderes personales, respaldado por entidades colectivas, fuesen tribus, clanes, federaciones de tribus, que subordinaban a otras de menor poder o nivel.

Pasados ya 500 años del encuentro traumático entre el mundo precolombino, -- tan diverso, con falta de continuidad territorial y falta de unidad de civilización--, con el europeo, --también con sólo parte del mismo--, todavía quedan remanentes de las formas de organización social que de alguna manera podemos llamar "originarias", en proceso de devenir francamente minoritarias, ante la transformación de toda la región en una sociedad preeminentemente urbana, occidentalizada, que sigue los patrones propios de economías basadas en el funcionamiento del mercado, a pesar de muchas restas que imponen procesos tanto intrínsecos como extrínsecos a la naturaleza del estado.

Sobre esas formas de organización se impusieron los patrones de organización coloniales. La espada, el sexo, las epidemias, la esclavitud y la cruz fueron los instrumentos principales para lograr el control social. La fuerza de los colonizadores era incontrastable. No había como oponerse a la tecnología de la violencia de los europeos. El sexo, practicado por portugueses y españoles con los "pueblos originarios" y, luego, con los esclavos procedentes de África, dio origen a fuertes contingentes mestizos que hoy son la base demográfica de la mayoría de los países de la región. Las epidemias diezmaron prontamente grandes contingentes de pueblos indígenas, los que sufrieron, además, los males propios del trabajo forzado impuesto por las encomiendas, y muy especialmente por la explotación minera. Los esclavos traídos de África fueron mano de obra para las plantaciones de las tierras tropicales comenzando con la destinada a la producción de caña de azúcar. La justificación para esta actividad la aportaron los contingentes de padres y frailes de diversas órdenes, que dieron certezas al conquistador colonizador y trataban de confortar al dominado.

Las formas de organización política eran primarias, centrales, situadas en capitales y puertos que comunicaban la región con la metrópoli. Siendo dependencias coloniales de estados que no siguieron el camino de centralización fuerte de estilo europeo, cuyo ejemplo clásico ha sido Francia, siendo los colonizadores parte de estados débiles y, en los hechos periféricos, como España y Portugal, o en ligas marítimas en proceso de reformulación como la de los holandeses, sus instituciones coloniales no podían compararse con las que proporcionó Europa a partir del siglo XVII a sus estados centrales.

El *stato* que quería construir Maquiavelo no iluminó el proceso de construcción política de España y Portugal. Hubo que esperar a que la revolución francesa se expandiera y asumiera la forma de revolución *nordatlántica*, sumando el previo y paralelo proceso de los EEUU, para que una nueva narrativa iluminara a los criollos que protagonizaron los cambios que llevaron a la independencia para construir, lentamente, formas estatales, que tenía como herencia el tipo de sociedad preexistente.

En algunos casos se actuaba casi sobre un tabula rasa en cuanto al referente *societal*, sea porque se operaba sobre zonas casi vacías o porque sus pobladores estaban todavía en etapas pre -agrarias y fueron exterminados, o casi, para dar origen a una sociedad trasplantada de inmigrantes, fundamentalmente de destino urbano, que fueron constituyendo las estructuras metropolitanas macrocefálicas que hoy tienen muchas de los países de América Latina y que también condicionan sus formas de estado.

Llegar al estado concebido como "unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial" según la definición de Herman Heller, o la clásica de Max Weber como una unidad de carácter institucional que en el interior de un territorio monopoliza para sí el uso legal de la fuerza, es un ideal todavía escasamente alcanzado en la región. El logro de la capacidad de monopolizar la recaudación fiscal y tener capacidad suficiente para imponerla es otro de los rasgos claves de un estado, que supone, también un desarrollo económico y social que permita practicarlo y llegar a todo el territorio. Este es un punto también en construcción.

La soberanía se mide en relación a otras entidades, para determinar en que medida se construyen relaciones de interdependencia con el entorno regional y global en el que convive la entidad política que llamo estado. La capacidad de externalizar su poder: es decir, obtener el reconocimiento de otros Estados.

En nuestro enfoque tratamos de indagar que hizo y hace el estado, y como se puede diferenciar de la nación, en que medida coinciden y divergen, así como podemos distinguir el estado del régimen político y del gobierno que lo administra.

Las naciones son construcciones ideológicas y políticas e ideológicas, resultado del esfuerzo para transformar memorias en mitos y en construir historias oficiales. En América Latina estas construcciones nacionales fueron una de las primeras tareas que debieron encarar las unidades resultantes del proceso político de emancipación de las colonias. Se hizo al mismo tiempo que se construía un centro o centros de poder en que

respaldarse. En algunos casos dio, por resultado feroces controversias entre grupos que disputaban el poder. Los intentos de conformar grandes unidades como la Federación de América Central, la República Gran colombiana y la Liga Federal *artiguista* fracasaron. Pero, en cambio, si pudieron seguir adelante, asumiendo, formas que preservaban ciertas formas de poder subnacional, la Argentina, Brasil, México y otras entidades avanzaron sobre el territorio vecino a su centro de dominación hasta encontrar una frontera no siempre fácil de definir.

Siguiendo a Weber y Hans Kelsen consideramos que el estado no tiene un fin propio, que es fundamentalmente un medio para lograr fines sociales. Estos han variado a largo de la historia y hoy estamos en una situación en la que el Estado que hereda una historia diferente en cada país y subregión, asume muy diversas formas, porque las definiciones de fines sociales son diferentes en cada entidad considerada.

¿Qué hizo o hace el estado? Desplegar capacidades, comenzando por institucionalizar la autoridad que supone la creación de organismos para imponer la coerción y controlar la sociedad, lo que implica crear fuerzas armadas y de seguridad, tribunales de justicia e imponer un modelo de socialización para la sociedad, a través de un sistema escolar más o menos uniforme para toda la entidad territorial que maneja el estado. Al mismo tiempo debe tener capacidad de diferenciar su control: esto es, contar con un conjunto de instituciones profesionalizadas para aplicaciones específicas, burocracias entre las que son importantes aquellas que permiten la recaudación de impuestos y manejar recursos financieros. También debe tener una capacidad de difundir una identidad colectiva: creando símbolos generadores de pertenencia e identificación común, diferenciándola de aquella de otro Estado, por ejemplo, teniendo himno, escudo, bandera, y una historia más o menos oficial apuntalada por mitos y creencias fuertemente arraigadas en la población bajo control de esa entidad, como modo de acercar la entidad estatal y hacerla coincidir con una realidad nacional. Claro que éstos últimos procesos, en más de un caso, supusieron violentas confrontaciones entre sectores sociales, entre diversas elites y sus seguidores, que asumieron en el paso por la situación dominante diversas denominaciones. Confrontaciones entre conservadores y liberales, entre partidarios de formas de gestión de gobierno unitaria y formas federales, entre partidarios de excluir a una buena parte de la sociedad de los asuntos públicos y quienes pugnaron por entrar en ellos fueron corrientes y hoy, bajo otras denominaciones justificaciones siguen aflorando. Así la disputa entre una historia oficial y una “sumergida” que pone por protagonistas a los “pueblos originarios” se abre paso constantemente.

La ciudadanía, una construcción de un colectivo social, como el resto de los conceptos o categorías socio-políticas, es parte de un devenir permanente de cambio. Una definición tradicional, la acota al campo político y a las nociones liberales y republicanas considerándola como un status jurídico y político mediante el cual la persona que denominamos ciudadano adquiere unos derechos como individuo (civiles, políticos, sociales) y unos deberes (pago de impuestos, tradicionalmente servicio militar, promesa de fidelidad, entre otros) respecto a una colectividad política, además de la facultad de actuar en la vida colectiva de un Estado. Esta facultad surge del principio democrático de soberanía popular. Pero esta definición deja afuera muchos desarrollos

A pesar de que el término ciudadanía tiene origen en la Grecia clásica y se desplegó en Roma, la interrupción que supuso el medioevo, dejó a este concepto vacío, al igual que la idea de estado, de origen citadino. Retomada en la Italia renacentista, adquirió nuevo contenido a partir de la revolución *nordatlantica*. Sin embargo, no fue hasta el bien entrado el siglo XX que el concepto de ciudadanía adquiere una nueva dimensión conceptual, sustancialmente tras los escritos de T. E. Marshall de 1950. Según este autor la ciudadanía abarcaría una serie de derechos, los civiles (obtenidos primeramente en el siglo XVIII), los derechos políticos (desarrollados a partir del siglo XIX) y los derechos sociales y económicos (que comenzaron a considerarse en el siglo XX). Se trata de derechos que los individuos, los sujetos de ciudadanía han obtenido al ser reconocidos por el Estado, entidad que ha regulado constitucional y legalmente estos derechos. La ciudadanía consiste en pertenencia de las personas individuales a una determinada comunidad política, asumiendo, formalmente, dentro de la misma, un carácter igualitario y universal. Al regular las relaciones entre individuo y estado, este último es quien reconoce quien es y quien no es ciudadano

Las versiones originales del liberalismo consideran al ciudadano en una dimensión puramente individual, dejando de lado toda aspiración o referencia colectiva. También dado el desarrollo social existente, eran definiciones excluyentes dejando afuera de la calificación para ser ciudadano a quienes no tenían lo que se considerarían las condiciones necesarias para ejercer esos derechos. Durante largo tiempo ser ciudadano suponía ser propietario, no ser mujer, no ser analfabeto, no ser parte de una minoría específica excluida de esos derechos. Las concepciones sumieron luego la idea de la república, ser ciudadano implicaba apoyar a un régimen político en el marco de un estado.

En el siglo XX se fue abriendo camino la idea de ciudadanía con referencias a colectivos sociales. Dejando de lado los obvios desarrollos ocurridos en estados autoritarios o totalitarios, se comenzó a tener en cuenta las ideas de mayorías que suponen el predominio de un interés colectivo sobre los individuales. Ante ello, y en otro marco aparecen las definiciones de poliarquía, como garantía que en el régimen democrático se tolera y respeta a la minoría y la disidencia.

El nacionalismo es uno de los casos más extendidos de predominio del concepto colectivo sobre el individual. Se busca agregar a la noción de ciudadano un fuerte sentido de “nosotros” factible de oponer a los integrantes de otras comunidades. Esta construcción social ha llevado a fuertes conflictos y excesos contra los “otros”. Ante este concepto y partiendo de la experiencia histórica alemana, Jürgen Habermas acuñó una nueva idea. La llamó el ‘patriotismo constitucional’, defendiéndola con la consideración que la ciudadanía no está ligada al concepto de identidad nacional.

Más recientemente, y con fuerte incidencia en América Latina, se ha desarrollado la idea de las ciudadanía diferentes. Considerando que hay un grupo dominante que impone sus visiones de la “comunidad imaginada” a otros grupos y sectores dentro del marco territorial del estado, se busca obtener mecanismos compensatorios, o claramente definir más de una forma de integración ciudadana. Entre los desarrollos de estas concepciones

está la idea de la ciudadanía multicultural. Contra la vieja concepción que suponía el predominio de la asimilación como modelo de desarrollo ciudadano, se busca amparar a grupos diferentes y asegurarle que mantendrán esa identidad diferenciada. En el ámbito de la política práctica supone la coexistencia de formas muy diferentes de organización política, de gobierno y administración de justicia, de políticas educativas y de referentes de identidad.

Se ha criticado fuertemente este desarrollo, argumentando que invocando la tolerancia (atributo del pluralismo que se defiende en toda poliarquía), el multiculturalismo acabaría con ese principio de tolerancia, dado que, en lugar de integrar en la diferencia, sin que implique homogeneizar a la sociedad en torno a un solo pensamiento y modelo, se da paso a la fragmentación y a la ingobernabilidad de una sociedad política así estructurada.

Se está lejos del rescate de la vieja idea de ciudadanía cosmopolita pregonada por los estoicos, que modernamente defiende Habermas. En circunstancias de integración post-nacional de mercados y sociedades, vía el comercio y el flujo de información y conocimiento, se requeriría un nuevo tipo de ciudadanía incluyente. El tiempo actual no permite avanzar la idea más allá del plano académico esta idea de ciudadanía cosmopolita, que se define contra la vinculación establecida por Marshall entre ciudadanía y nación. Habermas apunta a una idea universalista, en el que la lealtad constitucional, más allá de toda referencia a un pasado mítico o histórico, sustituya las identidades nacionales.

Mientras, en la práctica, en América Latina la extensión de los derechos de los ciudadanos y de los derechos participación en la vida social se ha producido principalmente en relación con el estatus de los individuos en el mercado laboral, producto del desarrollo desigual en cuanto a cobertura de estados asistencialistas o de bienestar. De esta forma, el proceso de producción se ha convertido en objeto de regulación y de apoyo público, mientras que el proceso de reproducción se ha mantenido dentro de los límites de la familia con menor reconocimiento por parte de las instancias del Estado, hasta tiempos muy recientes.

Estos procesos se dan en un marco democrático. Régimen refiere a reglas, a las formas en que se accede al gobierno y como se lo maneja. Será democrático si el camino supone elecciones que tienen carácter competitivo. Gobierno refiere a la fórmula en que se institucionaliza la cabeza del estado a la que se accede mediante las reglas de juego de un régimen. La conformación del gobierno se establece en Cartas Constitucionales y su acción depende de un aparato burocrático que le sirve para gerenciar la sociedad día a día.

2. El Estado liberal-Oligárquico

Haciendo un esfuerzo de abstracción, evitando el detalle de las historias nacionales y las locales, tan relevante en el siglo XIX, especialmente luego de 1830, se podría decir que casi todos los actuales países latinoamericanos pasaron por esta etapa en la construcción del estado en el siglo XIX

Luego del gran desajuste que fue el proceso independentista, “tiempos revueltos, tiempos de todo” los llamó el historiador Tulio Halperin, la organización de estados fue una preocupación constante de las elites.

Se mantuvo la base económica del pasado colonial, la extracción de minerales y la producción de bienes primarios para la exportación.

Para lograr mejores rendimientos se requería una inversión en infraestructura, cosa que se da a partir de 1860 en la mayoría de los países. Había que integrar el territorio y se crearon redes ferroviarias, por lo general desde la zona de producción al puerto de exportación, muchas veces situado cerca del centro donde radicaba el nuevo poder que emergió con la independencia. Capitales, técnicos y equipos fueron provistos, sustancialmente, por británicos, llegando a arreglos que, en muchos casos, implicaban reales subsidios para construir esas redes. También hubo que asegurar comunicaciones, y el telégrafo junto con el tren fueron los grandes instrumentos para el control territorial desde un centro, eliminando progresivamente poderes locales.

Mientras que los países centrales esos instrumentos impulsaron el desarrollo de la siderurgia, la metalmecánica y otras industrias conexas para el equipamiento, instalación y explotación de lo que era, entonces, una actividad en la frontera tecnológica, en América Latina, el ferrocarril y el telégrafo si bien transformaron la realidad espacial y la integración territorial no proporcionaron eslabonamientos con el conjunto del sistema económico. Así, por ejemplo, las empresas ferroviarias se limitaron, casi exclusivamente, a la instalación de talleres de reparación y mantenimiento.

La CEPAL (Comisión Económica para América Latina, un órgano autónomo del sistema de Naciones Unidas) en 1949 caracterizó a este período como de “*crecimiento hacia fuera*”. Las exportaciones de producción primaria permitían la importación de bienes manufacturados. El mercado interno se desarrollaba lentamente, dado que los excedentes provenientes de las exportaciones se concentraban en los sectores dominantes y sus aliados.

Internamente, en cada país, se formaron alianzas entre terratenientes, propietarios mineros y los gobiernos, para asegurar el nuevo orden social de los países independientes.

Los caudillos rurales, lograban encuadrar a sus seguidores y se aliaban con grupos de poder urbano, los “doctores”, los expertos que aseguraban los contactos con el exterior.

La fórmula de gobierno era presidencialista y por lo general el poder Ejecutivo primaba sobre los otros poderes. La representación era difícil de integrar con esquemas de fraude electoral y dificultades para ejercer el voto. EL sistema judicial era muy incipiente.

Construir una burocracia mínima era una tarea constante y no siempre exitosa. Los Ministerios básicos eran cuatro. Uno del Interior o Gobierno que debía asegurar la coordinación de las diversas ramas, uno de Guerra y Marina, uno de Relaciones Exteriores y uno de Hacienda. Hacia fines del siglo XIX, con la expansión de la infraestructura básica, comenzaron a aparecer los Ministerios de Fomento, germen de nuevas organizaciones que se desplegaron en el siglo XX, como los ministerios de Salud, Educación, Obras Públicas, entre otros.

Las guerras civiles incesantes provocaban procesos de quiebra de los organismos iniciales y obligaban a reemprender la tarea en varias oportunidades. Eliminar barreras interiores, manejar y tratar de contener los poderes locales, controlar desde la urbe los puertos de salida y entrada de mercaderías, tratar de tener un mínimo de paz social y controlar una población acostumbrada a la violencia desde las guerras de la independencia era una ingente tarea. Difícil de llevar adelante dados los alineamientos en bandos contrapuestos.

Conservadores y liberales, bajo diversas denominaciones, se confrontaron en constantes guerras internas. Por lo general, los conservadores representaron los intereses del ámbito rural, teniendo caudillos que reclutaban contingentes armados cuando había confrontaciones violentas. Por lo general, tejieron una fuerte alianza con las jerarquías de la Iglesia Católica y resistieron, a veces con bastante éxito, la secularización, que en muchos países tardó mucho en imponerse como norma. Varios de los países de la región todavía hoy manifiestan esta presencia eclesial.

Los liberales se apoyaban en la elite ilustrada, por lo general de residencia primaria en ámbito urbano. Las finanzas, los arreglos de comercio internacional, las disputas jurídicas eran su área fuerte. También reclutaban a través de sus caudillos sus propias bandas armadas. En algunos países predominaron los conservadores y ello marcó la permanencia de los apoyos sociales en el tiempo, pudiendo, en algunos casos, ver esas huellas en las prácticas y en la cultura política de nuestros días. En otros el predominio fue para los liberales.

Asegurar la propiedad privada, adueñarse de tierras fiscales, liquidar formas comunales de propiedad, hasta entonces toleradas por la autoridad colonial, fueron características comunes de los gobiernos liberales y conservadores.

El régimen político bebía en las fuentes de la *revolución nordatlántica*. Casi todos los países copiaron fórmulas constitucionales inspiradas en la aprobada en Filadelfia, aunque con mayor desarrollo escrito, propio de la tradición jurídica heredada de la colonia. También copiaban las declaraciones de derechos de la revolución francesa y adoptaron el código civil napoleónico. Las tradiciones francesas ajustaban más que las de EEUU, a una tradición colonial autoritaria, centralizada y con fuertes prácticas de escribanía, para cubrir la defensa real de intereses. Las normas constitucionales y legales de cuño liberal no ajustaban a sociedades fuertemente estratificadas social y culturalmente, en donde el concepto de "raza" imperaba fuertemente. EL centralismo no era el producto del control político de la elite capitalina ni del desarrollo económico, sino herencia del control político y religioso que se ejercía en tiempos coloniales y parte del esquema de control social mediante el mantenimiento de la discriminación sobre los sectores sociales subalternos.

Con subdesarrollo económico, derechos ciudadanos para una minoría que no sobrepasaba el 2% de los habitantes de cada país, el liberalismo no podía abrirse camino fácilmente, más allá de la prédica en la prensa y en círculos privilegiados.

Salvo el Brasil, todos los países adoptaron la forma republicano representativa, y éste último país también la adoptó a partir de 1889. (Se pueden citar las breves excepciones en México fue también imperio) Las elecciones eran un ejercicio restringido, dado que sólo se consideraba sujetos políticos, o sea ciudadanos, a los hombres, mayores de 21 o 25 años, según el país, que tenían la calidad de propietarios. El proceso de expansión de la ciudadanía se fue dando en forma desigual en los diversos países. Así, el voto femenino se consagró primeramente en Uruguay en 1919, efectivizándose en 1938, mientras otros países debieron esperar hasta la segunda mitad del siglo XX. La esclavitud fue legal en Brasil hasta 1888. La ampliación del voto fuera de la calidad de propietario se dio lentamente en el siglo XX al mismo tiempo que se permitió votar a los analfabetos.

En los países más grandes, uno de los problemas principales era su definición territorial. A México le costó guerras con su vecino norteño, con el cual los choques llegaron hasta comienzos del siglo XX. En Argentina, recién con una fuerte campaña militar de ocupación, acompañada de una política de cuasi exterminio, se llegó a los límites actuales ya casi afines del siglo XIX. Brasil que vio el tránsito de una forma imperial a una republicana, siguió constantemente expandiendo su territorio hasta la primera década del siglo XX, llegando a sus límites territoriales actuales.

La creación de una fuerza militar profesional que superase la acción de las bandas lideradas por caudillos, demoró bastante en todos los países. Se hizo, por lo general, en paralelo al desarrollo de la infraestructura ferroviaria. El punto clave estuvo en la conformación de un cuerpo de oficiales profesionales, que tuvo por modelos a Prusia o a Francia, mientras que las marinas, que recién se desarrollaron en el siglo XX, siguieron, primariamente el modelo británico. Más lenta fue la creación de fuerzas policiales, que, en principio solo cubrían los ámbitos urbanos de la capital o ciudades muy relevantes. Los jefes militares, inicialmente tan ciudadanos como los civiles, al profesionalizarse lentamente y al convertirse en corporaciones que actuaban políticamente, a veces ejerciendo un papel moderador, pronto fueron considerados como personas parte de una organización que ejercía un papel tutelar, por encima de las instituciones y los demás ciudadanos, por lo que no votaban y aún hoy hay países de la región donde no lo hacen.

Los sistemas judiciales y penitenciarios se fueron construyendo lentamente. Algunos países tardaron hasta las primeras décadas del siglo XX en disponer de la estructura tripartita de Juzgados de primera instancia, tribunales de apelaciones y Tribunal o Corte Suprema. Aquellos países cuyas ciudades capital estaban más lejos de los centros de decisión coloniales, situadas en la periferia, tardaron más en tener esos dispositivos de control social.

Sólo cuando hubo predominio de alianzas liberales, se llevó a cabo la secularización y la creación de un sistema de educación pública. Donde fue más fuerte el impacto de este último, fue en el sur, en las repúblicas rioplatenses. En otros países siguió siendo férreo el control de la sociedad gracias al apoyo de la Iglesia católica.

Las libertades y derechos constitucionales eran sólo garantidos para los sectores altos de la escala social, pero aún en ese nivel, el conflicto entre los dos sectores, conservadores y liberales, llevaba a que la libertad de prensa se restringiese. La prensa, totalmente escrita y limitada en su circulación a sectores altos eran fuertemente partisana, panfletaria, y poco tolerante, era reprimida o apoyada según fuese el bando ganador en cada circunstancia. Las libertades propias de un régimen liberal eran escasas.

Durante ese período, según los países, se asumieron dos modelos de políticas polares respecto a los pueblos originarios. Una apuntaba a la asimilación, buscando que se tomaran las pautas occidentalizadas de los sectores socialmente más altos. La otra apuntaba a dejarlos excluidos, a su *ghettización*, territorial y cultural.

En algunos países se optó por una suerte de tercera vía, como ocurrió en el Paraguay donde el sector alto adoptó expresiones de la lengua indígena dominante, la *guaraní*, para llegar al actual “*yopará*”. En otros ha sido fuente constante de conflictos. Podemos citar como ejemplo en ésta época el cambio de la sede de gobierno central de Bolivia de Sucre, la capital establecida constitucionalmente a La Paz en 1898, también se debió a la discriminación hacia los indígenas del altiplano. La “*indiada*” se unió a los *paceños* contra las tropas de Chuquisaca que maltrataron a los pueblos originarios en esta guerra llamada “federal”.

Los hoy llamados afrodescendientes (la población de origen esclavo de piel negra) eran ignorados. Como contingentes humanos llegados aún luego de los conquistadores, de los que descendían las elites criollas mestizas, eran más débiles. Carecían de referencia cultural de origen, más allá de las creencias que fueron objeto de un proceso de sincretización con el cristianismo y algunas tradiciones folklóricas. Carecían de lengua a defender, de referencia territorial de origen e individualmente fueron conocidos por nombres atribuidos a su llegada, por lo general el de las familias propietarias que los habían comprado. Tenían que buscar su espacio social y político y esto hasta el presente todavía es un punto a discutir

La sustitución de la vieja oligarquía aristocrática representante de los intereses españoles, por la nueva oligarquía criolla se produjo a lo largo de décadas. En algunos casos la antigua oligarquía colonial fue eliminada por nuevas confrontaciones sociales, pero aún hoy, a comienzos del siglo XXI, en algunos países quedan remanentes de este sector social, aunque su actuación en los campos económico, social y político ha variado sustancialmente.

Sin embargo, se heredó una *cultura aristocrática*, como la definió Karl Mannheim, basada en la practicada en latifundio o la plantación. En América Latina suponía el mantenimiento de distancias sociales, la aceptación de jerarquías consagradas como autoridad, el absolutismo y arbitrariedad en las decisiones, el mantenimiento de redes clientelares basadas en el pacto implícito entre protección y lealtad de patrones y clientes. Todo ello consagrado por la autoridad religiosa y militar o caudillesca. Sólo el proceso de urbanización acelerado erosionó esta herencia, que, sin embargo, en otra forma pervivió largo tiempo.

En el sur del continente, así como en el sur brasileño, había que tener en cuenta el impacto de la migración masiva de europeos que, de hecho, creó una nueva sociedad a la que había que homogeneizar y asimilar, proceso que tuvo éxito. Claro que el costo fue la desigualdad entre las zonas de inmigración y las que no lo eran. En las primeras se produjo la creación de clases sociales medias, se avanzó en la secularización y se produjo una temprana transición demográfica, separándose del resto de la región, al tiempo que, aún bajo esta estructura puede hablarse de los comienzos de un proceso de industrialización.

A inicios del siglo XX, y muy especialmente, luego de 1913/4 hasta 1929 se abrió una nueva época para muchos de los países de la región. La expansión del mercado mundial primero, contraído en el momento de la primera gran conflagración mundial y nuevamente en expansión hasta la crisis de 1929, supuso un aumento de la demanda de materias primas, desde los países periféricos. Aunque varios países ya habían comenzado a desarrollar un incipiente sector industrial, todavía la base de la manufactura provenía de los países desarrollados, vendido a previos elevados precios, en lo que llamó un proceso de *Intercambio Desigual*.

3. El Estado Nacional-Populista. Los primeros estados de asistencialistas de bienestar.

La historia seguida por cada país se diferencia notoriamente al iniciarse el siglo XX, pero en muchos se produce una reacción contra el orden vigente, que, inicialmente, parecía una nueva confrontación entre conservadores y liberales.

Así en el norte de la región, en México, se produce un gran movimiento que abarca casi toda la segunda década del siglo, que liquida buena parte del viejo orden, que ya había superado las pruebas de la confrontación con EEUU en la década del 40 del siglo XIX y el intento de restaurar un segundo imperio entre 1863 y 1867. La revolución no pudo liquidar totalmente el conservadorismo, que re - emergerá en la llamada guerra de los Cristeros entre 1926 y 1929, ante el intento de laicismo extremo y de ruptura con el Vaticano que trataba de imponer el gobierno de Plutarco Díaz Calles. La revolución mexicana, que tiene componentes agrarios, expresiones liberales, anticlericales, culmina en la creación de un régimen ad hoc de partido hegemónico, soportado por la fuerza militar que queda adscrita al partido revolucionario (luego partido Revolucionario Institucional) y que se mantiene bajo diferentes gobiernos hasta casi el fin del siglo XX.

El imaginario colectivo de la región de la región, en proceso de reconstrucción, debió tener en cuenta la profundización de confrontaciones entre los emergentes sectores urbanos, en su mayoría liberales, anticlericales, muchos de ellos asumiendo versiones más o menos radicales como las *krausistas*, y las progresistas del positivismo de cuño *comteano*, que iluminaron a los republicanos brasileños.

En el pequeño Uruguay se llevó a cabo la experiencia de imponer un estilo anticipatorio a las posibles demandas sociales que permitió crear un estado asistencial, que fue dominante hasta la crisis de los años sesenta, basado en la idea que el estado era “el escudo de los débiles”, como lo expresó su líder José Batlle y Ordóñez.

En Chile, donde el conservadurismo era muy fuerte, vio en 1932 un intento fugaz de llevar adelante una “república socialista” que de acuerdo a Alfredo Lagarrigue, al presentar el programa económico, el 4 de junio de 1932, debía “*alimentar el pueblo, vestir al pueblo, domiciliar al pueblo, entendiéndose por pueblo al conjunto de los ciudadanos sin distinción de clase ni de partidos*”.

Podríamos seguir con ejemplos de otros países, pero genéricamente podemos indicar el comienzo de procesos de industrialización, que se dieron en centro urbanos, donde grupos empresarios comenzaron a desenvolver una actividad industrial como el de San Pablo o el de Medellín dedicado a los textiles, que ya tenía un desarrollo importante a comienzos del siglo XX.

Para algunos historiadores la primera guerra mundial significó una oportunidad para expandir una industria doméstica vistas las dificultades para importar. Otros, por el contrario, indican que la guerra impidió incorporar máquinas herramienta e implicó un período de estancamiento. En todo caso, se suponía que la iniciativa era privada y relativamente alejada del favor estatal.

El nuevo orden que emergía trataba de tener en cuenta a los sectores subalternos, al “pueblo”. Se fueron conformando nuevos movimientos, quizás el más relevante fue el APRA, con su vocación “*indoamericana*”, aunque en el plano global no pasó de ser una aventura ideológica. Su forma práctica se dio en el Perú donde la alianza Popular Revolucionaria americana logró arraigar y permanecer. Se trataba de un partido que agregaba la nota nacional y anunciaba el populismo. Muchos otros partidos asumieron características similares, como por ejemplo el partido Liberación de Costa Rica.

También parecen las organizaciones y movimientos de izquierda inspirados en las tradiciones europeas. Aparecen formaciones socialistas, muchas de las cuales se dividieron como consecuencia de la creación de la URSS y la Tercera Internacional en comunistas y socialistas. En el sur y en el norte tienen incidencia diversos grupos de anarquistas y en todo el continente, en diversos momentos fue emergiendo un movimiento sindical.

En todo este proceso las referencias al estado quedan confundidas con las críticas al régimen y a los gobiernos de turno, que en la práctica se expresaban en conflictividad, que a veces alcanzaba niveles violentos.

La crisis financiera de alcance mundial desatada en 1929 cambió la situación en casi todo el continente.

En general se considera que el estado populista aparece fundamentalmente tras la crisis de 1929 y sus efectos en la región y dura hasta los años sesenta o setenta. Supone una relación estado y sociedad bajo una modalidad, que, en buena medida, debe considerarse corporativa. Suponía una relación vertical en la que el estado se vuelve interventor y articulador de la sociedad. Se centró en la acción política, basándose en un esquema económico donde en lugar de crecer hacia fuera, se pasa a una fórmula de *sustitución de importaciones*, como la denominó CEPAL en 1949.

El estado pasa a ser una institución en expansión. Aunque hacia el fin del siglo XIX en el marco del estado oligárquico ya comenzó la expansión de las actividades estatales, el proceso fue mucho más acentuado en este tiempo. Mientras que la expansión del fin del siglo XIX se realizó cuando muchos de los habitantes no estaban incorporados a la ciudadanía, el estado populista amplía esta base. Expande la educación e incorporan a nuevos sectores sociales. Interviene con políticas sociales que proporción asistencia pública social en salud, pensiones, en programas de niñez. Interviene en las políticas fiscales y monetarias. El gasto público tiene un fuerte componente de gasto público en subsidios tanto para promoción de las industrias sustitutivas como las políticas sociales. Utilizando una terminología muy moderna podríamos decir que apuntaba a la cohesión social, mediante la inclusión expedientes corporativas, entre los cuáles el más relevante era un *clientelismo horizontal*.

Este estado se expande internamente y se produce una fenómeno de “*sobre - burocratización estructural*”, aunque al mismo tiempo se da una “*sub - burocratización conductual*”, como las caracterizó Philippe Schmitter, para señalar la expansión numérica y la creación constante de nuevas organizaciones, al tiempo que muchas eran notoriamente ineficaces e ineficientes. Se siguió recurriendo al patrimonialismo y el clientelismo como formas de movilizar, pero cada vez más la inclusión social implicó desarrollar formas de clientelismo horizontal, como las denominó Angelo Panebianco, para señalar la atención a grupos sociales enteros, movilizados por operadores políticos, incorporando a fuertes sectores sociales subalternos.

La incorporación de los sectores medios resultantes de estas políticas estatales se dio a través de mecanismos ad hoc en cada caso. Así en la experiencia brasileña se crearon partidos diferentes, uno para manejar sectores medios y otros de trabajadores, unificados en la figura del líder. En otros como Argentina se apeló a la idea de un movimiento muy amplio, que contenía en su interior ideologías muy diversas y contrapuestas.

EL desarrollo industrial se debió al Estado, que promulgó normas proteccionistas, tarifas, mecanismos de cambios preferidos, subsidios y monopolios ad hoc. El estado fue el protector de este desarrollo y los favorecidos debieron intervenir activamente en políticas para proteger sus intereses.

En algunos países los militares fueron protagonistas principales del proceso político, actuando directamente como corporación, o apoyando a un líder fuese éste civil o militar. José Nun resumió las formas que se ha interpretado esta acción militar en tanto instrumento. Podría ser “pura” al servicio de sectores de poder externos o de sectores dominantes locales. En forma más elaborada podía verse a las organizaciones militares como instrumentos de los intereses de las clases medias emergentes, a la que la mayoría de los miembros del cuerpo de oficiales de las instituciones militares pertenecían. Fernando Bustamante refirió a otras explicaciones. Incluyen el corporativismo depredador, en el cual las FFAA intervienen para su propio interés como organización burocrática armada. Otra variante sería el corporativismo al servicio del Estado. Las FFAA se consideran como la elite y los guardianes del estado en una suerte

de posición sacerdotal, y como tales con una institución tutelar. Más reciente sería la forma de acción profesional burocrática autoritaria.

En el populismo se produjo una rotación en los centros del poder, sin que el viejo sector productor primario desapareciera, por el contrario convivieron y es más sobrevivió a esta etapa y resurgió con fuerza en la etapa neoliberal, bajo la idea de las ventajas comparativas. En muchos casos el esfuerzo industrial se basó en el viejo esquema exportador. El impuso transferencias de ingresos desde ese sector exportador primario al incipiente sector industrial.

La movilización política era constante y promovida por el régimen, que apuntó en casi todos los países a una fórmula autoritaria y centrada en una persona.

Hay que tener en cuenta que el proceso se da al mismo tiempo que en Europa se produce el desarrollo de las formas corporativas fascistas, y la muy específica experiencia que fue el nazismo que confrontó fuertemente al liberalismo que les precedió así como a la opción que planteó la revolución rusa y el ejemplo que trataba de expandir la Unión Soviética.

EL intento ideológico del universalismo que siempre informó al liberalismo fue superado por la nota nacionalista, que fue también la dominante en los estados y regímenes populistas de América Latina.

El corporativismo rara vez fue puro. El intento más fuerte, el de los *integralistas brasileños*, movimiento fundado por Plinio Salgado, no dio sus frutos y el Estado Novo Brasileiro (asumió el mismo nombre que se dio en Portugal a la forma de estado y régimen que se creó en 1933) fue en realidad un estado que promovía el capitalismo de estado, bajo un manto nacional populista y no fuertemente corporativo como querían los *integralistas*. Aunque hasta 1945 siguió denominándose Estado Novo por influencia exterior en una aplicación avanzada de la *barghana leal* de la que habló en la década del cincuenta Golbery do Couto e Silva, o sea un acuerdo fuerte con los EEUU, pasó a ser una mezcla de corporativismo con formas liberal - democráticas recortadas.

El acuerdo de Washington de 1942 llevó a trabajadores brasileños a convertirse en *soldados da borracha* proveyendo de caucho para el esfuerzo bélico que emprendió EEUU. En este período se cimentó la diferenciación de Brasil respecto al resto de América Latina y aunque siguió siendo un país donde la producción de materias primas siguió siendo sustancial, dio pasos importantes al crear el *Conselho Nacional do Petróleo* (CNP), que luego promovió la actual firma trasnacional *Petrobrás*, la *Companhia Siderúrgica Nacional* y la *Companhia Vale do Rio Doce*, que dio origen a la industria pesada brasileña, la *Fabrica Nacional de Motores*, así como la *Companhia Hidrelétrica do Sao Francisco*.

Como contrapartida Brasil también se involucró en la escena internacional y en el área militar una *Força Expedicionaria Brasileira* participó en la campaña de Italia en la fase final de la Segunda Guerra Mundial. Ese esfuerzo casi abrió para Brasil la posibilidad de ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad del nuevo organismo multilateral que se creó al fin de ese conflicto las Naciones Unidas. F.D. Roosevelt habló de esta posibilidad, pero De Gaulle insistió que el quinto asiento debía ser para Francia.

Asimismo la participación en la guerra llevó a Brasil al camino de un primer intento de democratización que no duró largo tiempo.

En general, en casi todos los países la inercia hizo que sobreviviese el sector exportador primario, y es más se constituyeron en más de un país fuertes sectores de economía de enclave. El ejemplo siempre citado ha sido la *United Fruit* y sus plantaciones bananeras en costa caribeña de Colombia, y desde Costa Rica a Guatemala, comprendiendo a Honduras.

Los populismos no hacían distinción fuerte entre estado, régimen y gobierno. La clave de su funcionamiento político estuvo en los liderazgos fuertes con estilos de conducción fuertemente personalizados, que tenían una constante interrelación con los nuevos sectores de clases medias y, muy especialmente, de trabajadores urbanos. Aunque se trataba de transmitir la idea que no había mediación entre el líder las “masas”, la acción de operadores políticos permitía su encuadramiento y control y permitía que movilizaran constantemente, fundamentalmente en manifestaciones en la calle. Hoy hablaríamos de una fuerte participación y de formas de expresión directa sin intermediación.

En algunos países se asumió también una dimensión antiimperialista, que se aunó al discurso nacionalista y que permitía tener un adversario o enemigo constante, al que poder culpar de los problemas del país. El ejemplo más claro lo proporcionó el primer *peronismo* que hablo de una "segunda independencia" y que planteó su continuidad en la elección de febrero de 1946 bajo la disyuntiva de Braden (embajador de EEUU) o Perón, excelente eslogan que le permitió resumir en esa frase cual era la confrontación política que encarnaba.

Jorge Graciarena, basándose en el caso argentino, consideraba que el Populismo era un producto híbrido. Como el país todavía no disponía de una economía desarrollada, se enfrentaba al dilema de crecer o distribuir, dado que no había recursos para ambos propósitos, tema constante de discusión hasta hoy en día. Por lo tanto, se buscaba mediante esta forma de Estado conciliar el desarrollo como crecimiento económico y al mismo tiempo, como justicia social. Se resignificó el discurso de la masa obrera, se enfatizaron los derechos de los trabajadores y se habló de la dignificación del trabajo. Operadores político - sociales los encuadraron en sindicatos, que obtienen sus recursos de los propios salarios obreros y crean importantes “obras sociales” como mecanismo de bienestar social complementario al estatal. El Estado ya no es sólo el protector de los derechos individuales para transformarse en garante de los derechos sociales. En desarrollos constitucionales, como la Carta argentina de 1949 se incluyó derechos sociales y económicos, cambiando fuertemente respecto al texto liberal de 1853. Antes que Marshall presentara académicamente la nueva generación de derechos económico sociales las prácticas estaban indicando que ese camino se recorría en algunos países de la región y en algunos casos se consagraba constitucionalmente como en Argentina o Uruguay.

Algunos de los estados populistas dejaron paso a los estados desarrollistas. Otros vieron la resurgencia de regímenes dictatoriales de tipo conservador. Así en Guatemala el

intento de Jacobo Arbenz fue suprimido por el movimiento de Carlos Castillo Armas. En Bolivia la revolución de 1952 fue lentamente absorbida y el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) se fue transformando de un movimiento revolucionario a una fuerza que apeló a la restauración, aunque asumiendo los cambios que implicó el fin del predominio de la minería del estaño.

En la mayor parte de América Central y el Caribe, en este período, se mantuvieron en pie estructuras estatales trucas, donde elites locales seguían, en alianza con empresas transnacionales disfrutando de una posición de poder. Gobiernos dictatoriales, respaldados por guardias nacionales *constabularias*, proporcionaban apoyo para mantener el status quo necesario para mantener ese estado de cosas. Al fin de los años cincuenta la revolución cubana puso en cuestión no sólo la situación del país sino que alteró a todo el continente, especialmente en los años 60 y 70 en que la turbulencia de confrontaciones entre movimientos revolucionarios que trataban de emular lo hecho por los encabezados por Fidel Castro y los partidarios de confrontar estos intentos que consideraban que era parte de un proceso de expansión del llamado movimiento comunista internacional.

Cuba no siguió el viejo patrón institucional democrático liberal, que pese a las restas impuestas por el estado nacional populista de alguna manera sobrevivía en instituciones y prácticas cotidianas. En el resto de América Latina se siguió otro camino diferente al cubano, a pesar que en 1979 el triunfo del *sandinismo* pareció indicar que habría una segunda Cuba.

4. El Estado Desarrollista

El Estado desarrollista cambia la dirección del movimiento Populista, centrándose principalmente en la promoción del crecimiento económico, dado que se consideraba que no era posible al mismo tiempo lograr el crecimiento económico y mejorar la distribución del ingreso.

Esta forma de Estado se inspiraba en las concepciones de la CEPAL, que además promocionaban la idea que los países desarrollados debían ayudar a los subdesarrollados a eliminar el atraso, mediante inversiones adecuadas y asistencia técnica, para transmitir el conocimiento de cómo hacerlo.

La Alianza para el Progreso que promovió EEUU, como respuesta a los reclamos que detonó la revolución cubana, apuntaron a una *revolución en libertad*, eslogan resumen del programa de gobierno de la presidencia de Eduardo Frei en Chile entre 1964 y 1970, que como alternativa a la reciente revolución cubana, tuviese como eje el desarrollo económico y social en el marco de una economía de mercado, capitalista. Se inspiraba en la idea alemana del estado social de derecho.

El desarrollismo asumió diferentes modalidades en diversos países de la región. El desarrollo económico debía ser impulsado por la elevación del nivel educativo de la población. El crecimiento económico implicaba desarrollo y para lograrlo era necesario educar a sus habitantes. Por lo tanto había que invertir en la formación de capital humano para el desarrollo y de ese modo la educación deja de ser un gasto para

convertirse en una *inversión* en recursos humanos y dado que los recursos son escasos había que recurrir a la planificación.

La planificación, a través de formulaciones realizadas por organismo ad hoc que se crearon en la burocracia fue una nota propia de todos los estados desarrollistas. Se consideraba que debía hacerse una planificación indicativa y no una de carácter obligatoria, propia del estado y régimen soviético. El concepto desarrollado por primera vez en la Francia de los años 40 en base a práctica, más que reflexiones teóricas. Jean Monnet puso en marcha el primer plan en Francia en 1947 en base a las prácticas pre – existentes con el objetivo de influir sobre el mercado en una dirección previamente planeadas con un horizonte temporal de quince años. La idea clave es apuntar a una economía controlada racionalmente en la que se evitasen los problemas que se asociaban al funcionamiento del libre mercado, tales como los ciclos recurrentes de desempleo, desigualdades sociales, desequilibrios externos, etc. La idea ya había sido puesta en práctica en el marco corporativo acompañada de una ideología de derecha y como proceso de planificación obligatoria, mediante planes quinquenales, siguiendo una ideología de izquierda en el modelo soviético. En la Alemania nazi había una mezcla de planificación y economía de mercado totalmente libre, en Francia el régimen de Vichy, en medio de los estreñimientos de la guerra, se ajustó a planes. El *New Deal rooseveltiano* también apuntaba a ciertos grados de planificación, al menos en lo que refiere a energía e infraestructura.

Las orientaciones de los planificadores variaban según el propósito al que se supone estaba destinada su labor. Para unos era un paso más en el camino hacia el socialismo; otros, seguían considerando que era un modo de ordenar la sociedad, en una forma “orgánica” una forma de desarrollar una organización corporativa de la actividad económica y la sociedad que reconociera la jerarquía y lo que en esa orientación se denomina el “orden natural”. Otros, los que sostenían la necesidad de la planificación indicativa, simplemente, le otorgaban un valor instrumental, un medio de racionalizar la economía de mercado con objeto de promover un crecimiento sostenido.

Aunque en la región latinoamericana había antecedentes fuertes en la idea de “fomento”, que había dado lugar a los ministerios del mismo nombre que aparecieron en las décadas finales del siglo XIX, la idea de lograr una formalización cuantificada y explícita de fines, medios y procedimientos para el crecimiento económico y social global, redactado por una burocracia estatal, aunque involucraba al sector privado que se suponía debía seguir las sugerencias e indicaciones del Plan de Desarrollo también comenzó su recorrido y diversas organizaciones burocrático técnicas comenzaron a realizar previsiones de desempeño de la economía, a realizar relevamientos sociales padronizados y proporcionar información estadística de base y luego aparecieron los Planes de Desarrollo.

Desde la cuarta década del siglo XX en adelante aparecen estudios de cuentas nacionales, matrices imput – output, se puede hacer el cálculo del producto bruto, indicadores todos que permiten intervenir a los gobiernos en el manejo del estado y sus relaciones con la sociedad, fijando posibles metas y límites. Así se busca establecer parámetros para marcar pautas salariales del personal al servicio del estado y hasta en

el nivel formal de la actividad privada. La ampliación de la “racionalidad técnico burocrática” era uno de los objetivos buscados que se cumplen en el nuevo tipo de estado.

También hay un uso propagandístico indicando que estos nuevos instrumentos permitirían superar las decisiones de carácter patrimonial y clientelar habituales, y reducir los márgenes de corrupción. Así, la idea que se expresó en el slogan de campaña informal usado para elegir un gobernador brasileño en 1950, “*rouba pero faz*” (roba pero hace), ya o era aceptable para construir narrativas para tratar de influir en el imaginario colectivo de los sectores subalternos.

El estado desarrollista convive en el tiempo con formas anteriores de Estado y ocurre cuando en el marco global indica un ciclo de crecimiento fuerte de la economía mundial, desde fines de la década del cuarenta hasta los años sesenta del siglo XX

En este período, el Estado Desarrollista impulsó la sustitución de importaciones por lo que se basaba en la promoción de la industria y una modernización de la burocracia estatal. Suponía continuar con la integración del mercado interno creando o expandiendo la infraestructura de transporte y comunicaciones (carreteras más que ferrocarriles, nuevos puertos, redes telefónicas que se desarrollaron en paralelo a las telegráficas, comunicación por telex, etc.) En cuanto al llamado “capital humano” se buscaba perfeccionar su formación e incorporar nuevos contingentes.

En general, puede decirse que donde más éxito tuvo este modelo de estado ha sido en Brasil, y en menor medida en México donde fue adoptado por el gobierno del PRI y en Colombia. En otros ámbitos la mezcla del modelo producto de las orientaciones ideológicas vigentes llevó a resultados muy dispares y su crisis, siendo en algunos de esos países donde se experimentaron con otras alternativas.

Entre las alternativas al desarrollismo que se ensayaron citamos el intento peruano bajo la administración dictatorial de Juan Velásco Alvarado y el intento de aproximación a un régimen transformador que apuntaba al socialismo con Allende en Chile.

Inicialmente el desarrollismo contó con el apoyo de las instituciones multilaterales de monitoreo y crédito, como el Banco de Reconstrucción y Desarrollo – conocido luego como Banco Mundial-, el Fondo Monetario Internacional -FMI- y también con el apoyo de diversas agencias de la Organización de las Naciones Unidas -ONU- proveyendo asistencia técnica especialmente en lo que refería a superar el retraso tecnológico y la existencia de una agricultura tradicional poco tecnificada.

En ese contexto del desarrollismo las élites capitalistas nacionales e internacionales ayudaron a conformar un Estado regido, en parte, por el pensamiento teórico keynesiano, cuya misión era apelar a los efectos del desempleo y la pobreza, a través de intervencionismo estatal. Se trataba de crear un Estado intervencionista que fomentase la producción a través de la articulación de créditos, la construcción de vías, la

sustitución de importaciones y la planificación. Las agencias del desarrollo -entre estas el Banco Mundial y la Cepal- colaboraron con los Estados para resolver problemas de nutrición, salud y planificación; sin embargo, favorecieron la formación de la agricultura comercial de gran escala y orientada a la exportación, que condujo a un crecimiento muy fuerte de la urbanización, sin que se haya logrado construir una industrialización autosostenida capaz de absorber a esta población.

Aunque políticamente hubo varios referentes en cuanto a régimen y en cuanto a gobierno, inicialmente el estado desarrollista coincidió, en muchos de los países, con la segunda ola de democratización. Consiguientemente se buscaba promover a los sectores medios como parte de un programa estabilizador que permitiese el crecimiento económico y mostrase los beneficios de la democracia liberal. Con este proceso se pensaba frenar a los extremismos, sin embargo, también fue un momento donde diversos movimientos apelaron a la propaganda armada y algunos francamente a la lucha armada para ver si lograban controlar el poder. Todos fracasaron.

Albert Hirschman habló de la *constante inflación de diagnósticos*, que hacía que tras una evaluación se pusieran en práctica políticas diferentes, pero sin llegar a ver o evaluar resultados eran sustituidas tras una nueva evaluación por otras. Por eso también habló de la “*fracasomanía*” latinoamericana.

Una variante del desarrollismo prescindió de la nota democrática del régimen político. Guillermo O'Donnell publicó en 1982 un estudio denominando *estado burocrático autoritario* a un tipo de organización en la que los mecanismos políticos y democráticos fueron anulados para procurar restablecer un orden a favor de sectores que habían perdido poder económico y social, especialmente los trabajadores. O'Donnell acuñó el concepto en base al análisis de los regímenes dictatoriales de Brasil (1964), Chile (1973) y Uruguay (1973) y muy especialmente la Argentina, a partir de 1966.

5. El Estado Neoliberal. Crisis de la deuda e instauración del paradigma de estado mínimo.

Al iniciarse la última década del siglo XX casi todos los países de la región asumieron una nueva forma de estado. El nuevo empuje globalizador, las nuevas formas del negocio financiero, llevaron a nuevas formas de relacionamiento, al tiempo que el régimen democrático se expandía y los gobiernos, aún con restas, formalmente, podían calificarse, casi todos, como democráticos, con una fórmula presidencialista y un esquema de representación demo liberal.

Previamente el esquema neoliberal ya comenzó a funcionar en la fase final del gobierno de Augusto Pinochet en Chile, pese a que éste, personalmente, tenía simpatías corporativistas. También el neoliberalismo fue sustancial para llevar adelante la administración dictatorial de Alberto Fujimori en el Perú. Heredero de una fuerte inflación, de altos niveles de deuda pública, y con un deteriorado sistema de partidos, Fujimori expresó el “otro sendero”, sobre el que escribió Hernando de Soto, el del

camino de la informalidad como forma de preservar formas de mercado. El gobierno de Fujimori, parte de un régimen casi sin definición, más allá de la realización de consultas de tipo plebiscitario, fue una de las expresiones más fuertes del neoliberalismo en la región, de la “informalidad” política, de formas de política “anti - partidistas”, basadas en movimientos que siguen a un líder.

En otro registro, la Argentina bajo las dos presidencias de Carlos Menem, mostró otro ejemplo de desmantelamiento de la industria y del estado protector, con límites por cierto, hubo sectores empresariales protegidos, y también se contó con cierta complicidad de los sectores sindicales, que lograron conservar su área de acción, pero el proceso vio el surgimiento una masa importante de desempleados permanentes, de nuevos “cabecitas negras”, quienes llenarán las filas de los piqueteros con las que hubieron de lidiar los gobiernos de la primera década del siglo XXI.

En muchos casos los personeros locales de la industria, la banca y aún el agro vendieron sus propiedades a conglomerados transnacionales y en algunos casos se transforman de propietarios en empleados de esas corporaciones transnacionales. Sus intereses políticos pasaron a ser la defensa de la nueva situación y, por consiguiente, ya no necesitaron más la protección estatal, al menos en forma directa. Por eso también adhieren a la idea del estado mínimo.

El acceso fácil al crédito internacional hizo crisis a finales de la década del setenta y con mayor claridad en 1982, limitando las posibilidades de expansión del intervencionismo estatal propio del estado desarrollista, a veces, estado empresarial, y agudizado por la crisis provocada por la deuda pública externa que fue solventada con fuertes políticas de ajuste

El nuevo estado estaba definido por el neoliberalismo y el llamado “consenso de Washington”, como se llamó a una serie de medidas de políticas económicas y sociales que nunca fueron consensuadas, sino que eran promovidas por los organismos multilaterales de crédito y monitoreo financiero con sede en la capital de EEUU, y que fueron bien resumidas por John Williamson.

El fundamento era mucho más antiguo, pues la idea de un estado con funciones mínimas corresponde al enfoque de Adam Smith en el siglo XVIII, fisiócratas, quien consideró cuales era los motivos que tenían los productores para ofrecer bienes a otros en el mercado. Basándose en consideraciones pesimistas sobre la naturaleza humana, movido por el autointerés- Por eso limitaba la intervención del estado a aquellas áreas que el individuo no podía atender, la defensa y seguridad, la justicia y aquellas obras de infraestructura necesarias para el desarrollo del comercio.

John Stuart Mill en el siglo XIX continuó esta línea resumida en la frase “*laissez faire, laissez passé*”, pero aceptaba, como excepción, la intervención del Estado en ciertos ámbitos: la educación elemental, la colonización, llevar adelante políticas para aliviar la pobreza, permitir la protección de industrias incipientes, así las actividades que carecen de interés para la inversión privada, la reglamentación de las actividades laborales y

otros ámbitos. Se adecuaba a las demandas de los sectores dominante sd el época, por un lado y los reclamos de las clases subalternas por otro.

La prédica a favor del liberalismo reaparece tras la reunión convocada en 1947 en Mont Pelerin por Friedich Von Hayek quien junto con Karl Popper, Milton Friedman, Ludwid von Misses, Walter Lipman, entre otros, fundó una sociedad del mismo nombre que se declaró enemiga de toda intervención del estado en economía, rechazó la visión del Estado con planificación indicativa y sin propiedad privada propio de la URSS y también rechazó la propuesta intervencionista de Keynes, así como el correlato social que expuso Beveridge. La gran aplicación en los países avanzados se dio en Gran Bretaña durante el primerato de Margaret Thatcher y en EEUU a partir de la administración de Ronald Reagan.

EL “consenso de Washington” partía de una meta un tanto más modesta. Sólo pretendía regular la macro - economía, pero su aplicación, aunque desapareja, fue más lejos, afectando no sólo las políticas económicas sino lo que era el estado y que funciones cumplía.

Con mayor menor grado de intensidad se llegaron a aplicar estas medidas, dependiendo del contexto de cada país el grado de resistencias que tuvo que superar. El cambio de reglas macroeconómicas implicó el desmantelamiento de las instituciones proteccionistas propias del esquema de sustitución de importaciones. Se buscó reducir la incidencia del estado con bastante éxito, pero no se pudo avanzar en la des - burocratización. El número de agentes estatales continuó siendo alto, aunque fueron mal remunerados y se atrajo a poco jóvenes brillantes. Los cometidos estatales dejaron de cumplirse o asumieron estándares extremadamente bajos, muy especialmente en la educación y el acceso fácil al crédito internacional hizo crisis a finales de la década del setenta y con mayor claridad en 1982, limitando las posibilidades de expansión del intervencionismo estatal propio del estado desarrollista, a veces, estado empresarial, y agudizado por la crisis provocada por la deuda pública externa que fue solventada con fuertes políticas de ajustela salud pública.

Las formas de estado y las políticas económicas dominantes, así como las formas de régimen político y las fórmulas de gobierno no tienen coincidencia. Un buen ejemplo lo da México. Ese país tiene casi tres décadas (1983-2011) siguiendo un modelo de crecimiento hacia fuera, sustentado en la apertura e integración comercial y financiera con el resto del mundo, especialmente con los Estados Unidos, país con el cual lleva a cabo más del 80% su comercio exterior formal, reforzado, además por las formas de comercio informal, alguno hasta de carácter delictivo, que también tiene a su vecino del norte como principal referente. Esta política central desplazó al viejo modelo de sustitución de importaciones vigente, en lo general, entre 1950 y 1980.

Estos dos caminos para el crecimiento tuvieron por sustento diferentes concepciones sobre las funciones del Estado. Entre 1950 y 1982, la política económica fue parte de la intervención estatal, en tanto que a partir de 1983 la misma asumió el respaldo de la doctrina liberal del Estado con funciones mínimas. Hasta el período 1994-2000 el régimen todavía se basaba en el dominio del partido hegemónico y las reglas tuvieron

que adecuarse para permitir una competencia abierta entre los partidos políticos. A partir del 2000 el gobierno nacional cambia del predominio del PRI a la mayoría del PAN.

El esquema neoliberal hoy sigue siendo predominante, al punto que luego del fin de la URSS, Rusia y gran parte del este de Europa adoptaron políticas neoliberales. China, bajo el férreo control del régimen de partido único, también practica un capitalismo de estado y políticas internas que han llevado a la desprotección de muchos de sus ciudadanos.

Sin embargo, las sucesivas crisis financieras, y muy especialmente la del 2008 han llevado a cuestionarse la vigencia de este modo propio de las ideologías individualistas que constantemente confrontan las colectivistas.

En América Latina, la búsqueda de un modelo que supere al neoliberalismo estuvo asociada a crisis políticas fuertes que llegaron a poner en cuestión la permanencia del régimen democrático.

Las caídas de presidentes fueron el indicador de esa inestabilidad y en los países que se produjeron se llevaron adelante nuevos modelos institucionales aun en proceso de despliegue.

6. A modo de conclusión. Estado y autonomía de la política en cuestión.

El período de la transición a la democracia en América Latina iniciado hace casi tres décadas mostró el grado fuerte en que la política como campo de acción autónoma pudo desplegarse en medio de los condicionamientos que planteaban los diversos escenarios económicos, los diferentes estados, con sus alcances. En todos los casos se trataba de recobrar derechos ciudadanos políticos y civiles básicos.

El escenario primordial fue América del sur. Pero, en América Central donde se vivía la fase final de una confrontación periférica entre las grandes potencias mundiales, aunada a confrontaciones locales, se planteó en forma diferente, pero, al igual que el sur, manteniendo antiguos problemas socioeconómicos sin resolver, también se desplegó un proyecto político democratizador. México siguió un camino propio para provocar una apertura democrática mientras que ya antes se había procesado un cambio en las funciones del estado, dejando de ser tan interventor.

Ahora, al iniciarse la segunda década del siglo XXI, en lo que hace al papel del estado, se puede constatar que el mismo varía a lo largo de la región. La interpretación del estado de ciudadano, para unos implica llevar adelante una mayor distribución de los ingresos, utilizando herramientas estatales. Se trata de tener un marco macroeconómico social capitalista combinado con políticas puntuales y una fuerte retórica distributiva, de cuño socialista. Se busca cambiar el marco impositivo, se implementan subsidios y se hace en base a la capacidad de acumular dominio y poder mediante nuevas formas de movilización. Ya no requieren exclusivamente la calle como en el paso obligado para mostrar peso político. Ahora se requiere el manejo de los medios de comunicación. El o la líder, estos nuevos caudillos de tiempos postmodernos, debe ser una suerte de

“*poliactor*” o “*poliactriz*” capaz de hacer soñar a sus seguidores, y debe estar constantemente asesorado por expertos que sepan tocar las teclas apropiadas para obtener el apoyo de vastos sectores, heterogéneos, con intereses diversos, que expresan a distintas generaciones, y a distintos extractos sociales, en un mundo que cambia y donde la antigua referencia que era el trabajo formal está en cuestión.

La nota nacional sigue estando presente y todo gobierno sigue defendiendo la noción de soberanía atada a una definición de fronteras. Pero también se ha desarrollado una dimensión regional de colaboración. Aunque fundamentalmente se trata de perseguir un sueño, la región ha visto la proliferación de organizaciones regionales, muchas de ellas apenas foros, sin organización ni burocracia mínima, que buscan crear formas de integración, difíciles de llevar adelante. En el campo puramente comercial hay cierta desviación de comercio más que integración, y la posibilidad de integración industrial y financiera, es muy baja. Hay que tener en cuenta que los sectores más fuertes de la economía siguen siendo los relativos a la producción primaria, sectores competitivos entre cada unidad estatal considerada, poco propensos a la integración. Sin embargo, los esfuerzos no cejan, y la prédica puede llegar a ser más que eso. Los resultados hasta ahora no son muy espectaculares, pero no hay un discurso anti-integración y eso ya es importante.

Los actores sustanciales de los procesos políticos y sociales hoy son las grandes corporaciones empresariales en el área financiera y en la de la producción, las organizaciones mediáticas, un conglomerado que abarca desde medios de comunicación tradicionales a agencias de publicidad y mercadeo, institutos de investigación, hasta las nuevas redes sociales de Internet, los que crean marcas, hábitos de consumo, entretenimiento y mitos, así como también proveen de canales para una protesta más o menos tolerada. Frente a ellos más que ciudadanos encontramos a una masa muy relevante de consumidores, desde los “lumpen consumidores” cuasi excluidos, que a veces apelan al delito para satisfacer sus deseos, a los más sofisticados. El ciudadano del siglo XX queda rezagado a expresarse en formas más limitadas, temporalmente, y no en el día a día y de ahí los reclamos crecientes de participación y el descontento con las formas tradicionales de representación. Las fórmulas políticas del pasado ya no ajustan a los deseos y necesidades de hoy, de ahí la búsqueda constante de nuevas formas de expresión política.

El estado actual es el resultado de un proceso histórico acumulativo. Se reconocen en él rasgos liberales, especialmente en la interpretación de derechos ciudadanos, corporativos, y en el mismo tiene una incidencia sustancial la tecnocracia burocrática. Se trata de un estado con fuertes referencias al exterior, en tiempo de inmundos en constante cambio. Queda en cuestión el tema de si se puede pujar más por un estado con régimen democrático que promueva los derechos ciudadanos al máximo, al tiempo que logre cierto grado de estabilidad política y sea menos dependiente de coyunturas exteriores. También queda pendiente la cuestión de la reducción de la desigualdad, quizás más relevante que el alivio de la pobreza, que tienen, por cierto bases factibles de cuantificar, pero que inciden mucho más por la percepción que tienen de la misma cada uno de los ciudadanos de la región.

Bibliografía.

- ANDERSON, Benedict (1991) *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* London. Verso. .
- BEVERIDGE, William. (1942) *Social Insurance and Allied Services* London., conocido como *Beveridge Report*
- BILBAO, Francisco, (1856) En una conferencia en París en habló de “América Latina”, una de las primeras veces que se utilizó esta idea *cum* concepto narrativo.
- CEPAL. (1969) Comisión Económica para América Latina: *El pensamiento de la CEPAL*. Editorial Universitaria. Santiago de Chile.
- CEPAL (1998) *CEPAL Cincuenta años, reflexiones sobre América Latina y el Caribe*, en *Revista de la CEPAL* número extraordinario. Santiago de Chile. Texto disponible en la página web de la CEPAL
- DAHL, Robert (1971) *Poliarquía*. Traducción de *Poliarchy*. New Haven. Yale University Press.
- GRACIARENA, Jorge: (1995) *El estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis prospectiva*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC.
- GUIDICI, Roberto et al.(1957) *Batlle y el Batllismo*. Montevideo. Medina. (La expresión “escudo de los débiles” fue pronunciada por Batlle en la Convención de su partido en 1925)
- HABERMAS, Jürgen: (1989) *Identidades nacionales y postnacionales*, Tecnos, Madrid.1989
- El “patriotismo constitucional” (*Verfassungspatriotismus*) fue un concepto originado por Dolf Sternberger, en 1979, que difundió Habermas.
- HALPERIN DONGHI, Tulio: (1972) *Revolución y Guerra*, Buenos Aires.S.XXI
- HELLER, Hermann (1955): *Teoría del Estado*, -libro inconcluso- (ed. y pról. de Gerhart Niemeyer; trad. Luis Tobio), México, Fondo de Cultura Económica,
- HIRSCHMANN, Albert O.(1965): *Journey's Toward Progress*, Nueva York, Doubleday.
- KELSEN, Hans (1964) *Teoría Pura del Derecho*, Buenos Aires. Eudeba. .
- Kelsen, H. (1934): *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Buenos Aires, Labor, Traducción de Rafael Luengo y Luis Legas y Lacambra.
- Kelsen H. (1982) *Socialismo y Estado*, México, Editorial Siglo XXI, .
- KELSEN, H. (1988) *Escritos sobre la democracia y el socialismo*. Ed. Debate, Madrid.
- KEYNES, John M. (1936 1ra. Ed. En ingles) *The General Theory of Employment, Interest and Money*,
- LAGARRIGUE, Alfredo. (1932) *Presentación del programa económico de la República Socialista de Chile*. Santiago
- MANNHEIM, Karl:(1928-1933) *El problema de las generaciones*. 1er versión española en “El problema de las generaciones”, en (reis) *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 62,1993, pp. 193-244
- MAQUIAVELLI, Niccolo (152, primera edición): *El Príncipe*.
- MARSHALL,. T. E. (1950) *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1982) *El estado burocrático autoritario*. Buenos Aires. De Belgrano ed.

OSZLAK, Oscar (1978) *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Buenos Aires. Estudios CEDES, Vol. 1, Nro 3, 1978.

Oszlak, O. (1997) *La formación del Estado argentino. Orden progreso y organización nacional*, Buenos Aires. Editorial Planeta, .

PANEBIANCO, Angelo (1982): *Modelli di Partito*. Bologna, Il Mulino.

SARMIENTO, Faustino (1851-1845) *Civilización y barbarie. Vida de Juan Facundo Quiroga*. Publicado por capítulos en el periódico chileno *El Progreso*. Recogidos como libro inicialmente en 1851.

SCHMITTER, Philippe G. (1971) *Conflict and political change in Brazil*. Stanford Stanford Univ. Press.

SMITH, Adam(1776) *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (La riqueza de las naciones). 1ª. Edición de 1776.

STUART MILLI, John (1859): *On Liberty* .

Stuart Mill, John (1861) *Considerations on Representative Government*.

TORRES CAICEDO, José María: (1861) "Bases para la formación de una Liga Latinoamericana". Opúsculo s.p.i.

WEBER, Max (1944): *Estado y Sociedad*. México. FCE. 4 vols.

WILLIAMSON, John (1989) "What Washington means by policy reform", in: Williamson, John (ed.): *Latin American Readjustment: How Much has Happened*, Washington: Institute for International Economics .