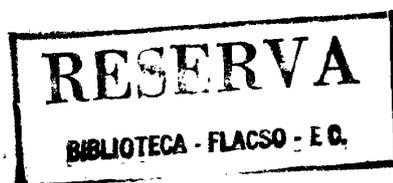


**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
AREA DE CIENCIAS POLITICAS  
PROGRAMA DE MAESTRIA EN CIENCIAS POLITICAS**

**LA DISCUSION SOBRE EL PROBLEMA DEL ESTADO EN EL ECUADOR,  
DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA RESPECTO A  
AMERICA LATINA EN LA DECADA DE LOS OCHENTA**

Tesis presentada a la Sede Ecuador de la Facultad  
Latinoamericana de Ciencias Sociales

POR: NINFA LEON JIMENEZ



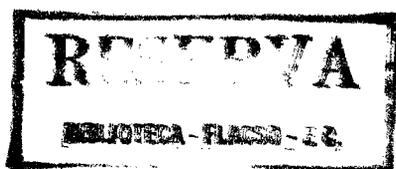
Como uno de los requisitos para la obtención del grado de Maestro en Ciencias Políticas con Mención  
en Políticas Comparadas de los Países Andinos

PROFESOR ASESOR: AMPARO MENENDEZ-CARRION

Julio, 1991

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES,  
FLACSO - SEDE ECUADOR

MAESTRIA EN CIENCIAS POLITICAS CON MENCIÓN  
EN POLITICA COMPARADA DE LOS PAISES ANDINOS



LA DISCUSION SOBRE EL PROBLEMA DEL ESTADO EN EL  
ECUADOR, DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA, RESPECTO  
A AMERICA LATINA EN LA DECADA DE LOS OCHENTA

AUTORA: NINFA LEON

1989-1991

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES,  
FLACSO - SEDE ECUADOR

MAESTRIA EN CIENCIAS POLITICAS CON MENCIÓN  
EN POLITICA COMPARADA DE LOS PAISES ANDINOS

LA DISCUSION SOBRE EL PROBLEMA DEL ESTADO EN EL  
ECUADOR, DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA, RESPECTO  
A AMERICA LATINA EN LA DECADA DE LOS OCHENTA

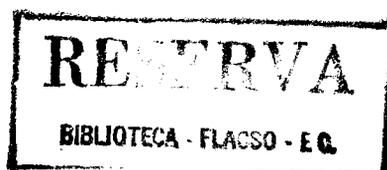
AUTORA: NINFA LEON

DIRECTORA: AMPARO MENENDEZ-CARRION

TRIBUNAL DE TESIS: FRANCISCO CARRION

XAVIER IZKO

JULIO ECHEVERRIA



Quito, Septiembre, 1991

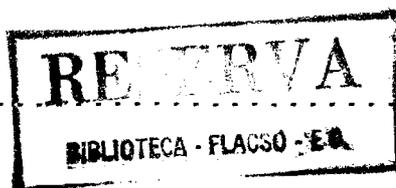
A mis padres, por  
su confianza

A Fernando, por su  
apoyo generoso.

A mis hijas, por su  
silenciosa espera.

## INDICE

Resumen .....	1
I. Introducción .....	3
II. Elementos de la teoría de Estado, relevantes para la discusión sobre la problemática del Estado en América Latina y el Ecuador en los años ochenta..	14
III. La discusión sobre el problema del Estado en los años ochenta en el contexto latinoamericano.....	34
IV. La discusión sobre el problema del Estado en los años ochenta en el caso ecuatoriano.....	54
V. Conclusiones .....	80
VI. Anexos .....	87
VII. Bibliografía .....	93



## INDICE DE ANEXOS

1. Anexo Metodológico .....	87
2. Bibliografía analizada .....	89

## RESUMEN

El presente trabajo analiza la producción teórica que aborda el problema del Estado ecuatoriano en la década de los ochenta, desde una perspectiva comparada respecto a la reflexión latinoamericana sobre el tema. Después de hacer una breve revisión de las matrices teóricas a las que se remiten los trabajos revisados, se analiza la discusión latinoamericana sobre la problemática del Estado de este período, la cual gira en torno a dos temas centrales que son: el régimen político y los efectos que la transnacionalización de la economía ha tenido en la autonomía del Estado. La reflexión ecuatoriana sobre el problema del Estado es analizada a continuación encontrándose que en este caso también el régimen político es el tema central de análisis, apareciendo solamente un trabajo que aborda el problema de la privatización de las empresas y los servicios públicos.

En el análisis de la discusión latinoamericana sobre el régimen político se identifica al Neoliberalismo como un interlocutor "de facto", el cual es contestado por dos grupos de autores, aquellos que incursionan en la redefinición de lo público como una alternativa a los

problemas que el predominio del Estado ha generado , y aquellos que sin llegar a formular una alternativa consideran que cualquier reformulación del régimen vigente debe enfrentar la resolución de los problemas de la cuestión constitucional, la cuestión social y la cuestión nacional.

En el ámbito ecuatoriano el análisis de la reflexión sobre el régimen político se lo hace clasificando a los trabajos revisados de acuerdo al ámbito desde el cual se aborda el problema, identificándose tres puertas de entrada al problema: el sistema político, la sociedad y el aparato institucional-burocrático del Estado. En cada caso se aprecia la utilización de una concepción de democracia y tácitamente, en la mayoría de los casos y explícitamente en uno de ellos, se sugiere una alternativa de reformulación del régimen.

Por último en la sección de las conclusiones se resaltan los rasgos más preponderantes de la discusión sobre el problema del Estado de los años ochenta, tanto en el contexto latinoamericano como ecuatoriano, se destacan las continuidades entre los dos ámbitos de discusión y se deja planteada la vía por la cual se considera que la discusión alternativa sobre el problema del Estado pueda seguir en un futuro inmediato.

## I. INTRODUCCION

La década de los ochenta se abre para América Latina con dos procesos de incidencia central en la problemática del Estado: la crisis económica, que impone una redefinición del papel del Estado en el desarrollo y la restauración de los gobiernos civiles, a lo largo de toda la región, proceso que plantea el reto de consolidar el régimen recién instituido y abre la posibilidad de profundizar sus contenidos democráticos, con la consecuente redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad (1), (2).

La problemática que enfrenta el Estado latinoamericano durante este período no cuestiona la esencia del Estado, es decir no pone en tela de juicio su calidad de garante de las relaciones capitalistas de producción (3). Las dimensiones del Estado que entran en fase de reformulación son: el régimen político, entendido como el conjunto de reglas formales que vinculan a las principales instituciones políticas así como el carácter de los lazos entre los ciudadanos y los gobernantes (Cardoso, 1979), la relación entre el Estado, como aparato institucional-burocrático, con la economía, la nación como referente de la acción estatal y

la ciudadanía como su fundamento (4). Los dos últimos problemas no son nuevos, pero adquieren actualidad en esta década por la reorientación que impone a los Estados Nacionales la transnacionalización de la economía y por las repercusiones que tiene en la conformación de la ciudadanía la nueva heterogeneidad estructural (5).

La redefinición simultánea de estas múltiples dimensiones del Estado latinoamericano dieron inicio a un período que puede ser tipificado, en términos generales, como de crisis del Estado, entendiéndose por crisis una fase prolongada de transformaciones después de la cual surge una nueva estructura y dinámica del sistema en cuestión (6). La forma como esta crisis se manifestó en cada país, dependió de las características específicas de sus estructuras sociales, de la configuración histórica de sus Estados y de los procesos políticos de los cuales emergieron. En el caso particular del Ecuador, los problemas del Estado adquirieron un carácter específico, debido a que se dieron en el contexto de una sociedad profundamente heterogénea, atravesada por clivajes verticales de clase y por clivajes horizontales de tipo étnico, regional, cultural y social y con un Estado-Nación de conformación pendiente por el lado de la Nación (Menéndez Carrión, 1988). A más de estos rasgos delineados a lo largo el trayecto histórico ecuatoriano, las transformaciones operadas durante el régimen militar

de los años setenta, contribuyeron a particularizar aún más la problemática del Estado en la década de los ochenta, debido a que esta se planteó a un Estado desarrollista de reciente consolidación y a un proyecto de régimen político, cuya viabilidad histórica se ponía a prueba, por primera vez en el contexto ecuatoriano, (Argones, 1985; Echeverría y Verdesoto, 1990; Bustamante, 1988).

Esta problemática del Estado latinoamericano y ecuatoriano de la década de los ochenta se refleja en la reflexión intelectual de este período. En la literatura disponible se aprecia que a nivel latinoamericano, esa problemática constituye una de las preocupaciones centrales, mientras en el caso ecuatoriano, a pesar de que en la escena política la reforma del Estado aparece como un tema recurrente, la reflexión sobre la problemática del Estado tiene menor relevancia (7).

El propósito del presente estudio es analizar la producción teórica sobre el problema del Estado ecuatoriano, de los años ochenta, desde una perspectiva comparada con la reflexión latinoamericana sobre este tema. Existen trabajos que abordan explícitamente el problema del Estado y otros que lo hacen implícitamente al tratar temas diversos. En los dos casos, la discusión sobre el Estado, de este período, se despliega en torno a

ciertas nociones centrales que son: Estado, régimen político, aparato de Estado, ciudadanía y nación.

Para fines del análisis que se pretende realizar, se asumirá una definición de Estado según la cual, el Estado es el componente político de las relaciones de dominación en una sociedad territorialmente delimitada (O'Donnell, 1977). Lo estatal es un aspecto constitutivo de las relaciones sociales capitalistas, que se escinde de las mismas en calidad de un tercer sujeto social, que concentra los recursos de la coacción y se torna en garante de esa relación, al tener la posibilidad de movilizarlos (O'Donnell, 1977). Este tercer sujeto social se objetiviza en un conjunto de instituciones, que conforman el aparato del Estado y el Derecho, las cuales aparecen como exteriores a la relación social de la emanan (O'Donnell, 1977). El Estado vela por la reproducción de la sociedad qua capitalista, no solo porque tiene el monopolio de la fuerza sino también porque impone límites negativos a la dominación y porque acondiciona el contexto social, tarea que toman a su cargo las instituciones estatales (O'Donnell, 1977).

Todo Estado presupone una comunidad política. Por comunidad política se entiende un conjunto de:

"..solidaridades colectivas vigentes en gran parte de una población territorialmente acotada por un

Estado, resultantes de la creencia de que se comparten importantes valores e intereses, y de que es posible proponerse metas comunes imputables a esos valores e intereses." (O'Donnell, 1977: 34).

La articulación entre el Estado y la comunidad política se hace a través de ciertas mediaciones que se constituyen a un nivel de generalidad equivalente al del Estado, pero diferente al de la sociedad, la cual queda reducida a lo económico y lo privado. En estas mediaciones el Estado encuentra su fundamento, entendido como "el sustento de su control de recursos de dominación y de su pretensión de ser obedecido" y su referente definido como "los sujetos y relaciones sociales a cuyo interés de vigencia y reproducción sirve" (O'Donnell, 1977: 34). Su fundamento lo constituye la ciudadanía, en tanto son los ciudadanos libres e iguales entre sí quienes concurren a la formación del poder estatal, corporizado en derechos e instituciones. Su referente es la nación, entendida como

"..el plano de identidades colectivas, que define a un nosotros que se extiende, por una parte, como un arco de solidaridades sobrepuesto al fraccionamiento y antagonismos de la sociedad civil, y por la otra, como el reconocimiento de una colectividad distinta de los "ellos", constituidos por otras naciones". (O'Donnell, 1978: 4)

No interesa, para esta definición, si existen o no una lengua, cultura o historia comunes. El Estado, reificado en sus instituciones, apela a la nación como la

colectividad cuyos intereses custodia y no a la sociedad (O'Donnell, 1977).

El régimen político se refiere al conjunto de reglas que pautan las relaciones entre las instituciones políticas y entre los ciudadanos y los gobernantes (Cardoso, 1979).

Utilizando este conjunto de definiciones se pretende examinar la literatura disponible sobre el Estado ecuatoriano y latinoamericano de los años ochenta, para tipificar cómo se abordan las distintas dimensiones de la problemática del Estado, cómo se las define, desde qué enfoques se los trata, qué vetas analíticas se abren, qué propuestas se plantean. Todo esto, orientado a indagar en qué medida la reflexión sobre el Estado en este período asume en su análisis la existencia de diversas lógicas en el tejido social ecuatoriano y latinoamericano, para desde allí, incursionar teóricamente en las posibles reformulaciones de una concepción de Estado, de sus mediaciones, de sus objetivaciones y del régimen político.

El trabajo consta de cuatro partes. En la primera se hace una revisión de los principales hitos de la Teoría de Estado, que tienen relevancia para la discusión latinoamericana y ecuatoriana sobre la

problemática del Estado de los ochenta, explicitando las concepciones de la noción de Estado o las definiciones de las principales categorías, dependiendo del caso, que aparecen en dicha discusión, a fin de que sirvan de base para detectar en las secciones posteriores, abordajes innovadores de las distintas dimensiones de la problemática del Estado latinoamericano y ecuatoriano.

En la segunda parte se analiza la discusión latinoamericana sobre el problema del Estado de los años ochenta, con el objetivo de tipificar el contexto discursivo en el que se inscribe la discusión ecuatoriana sobre esta problemática, cuyo análisis es objeto de la tercera parte. En estas dos partes, se analizan los principales temas tratando de ubicar las distintas posturas y abordajes, buscando siempre los elementos innovadores, que sugieran los caminos futuros por los que puede desarrollarse una reflexión alternativa sobre el problema del Estado. El análisis de la discusión ecuatoriana se lo hace desde una perspectiva comparada respecto a la discusión latinoamericana.

En la cuarta parte se exponen las conclusiones, en las cuales se resaltan los rangos generales de la reflexión analizada, se discute sobre las propuestas alternativas que aparecen en la misma y se plantean los temas, que la discusión sobre el Estado en América Latina

y el Ecuador en este período sugieren.

## NOTAS

- (1) La crisis económica de este período es una crisis estructural del sistema capitalista mundial, cuyas primeras manifestaciones se expresaron en los países centrales. Hacia finales de los años sesenta, el período de expansión y prosperidad económicas que había caracterizado a estos países, durante las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial comenzó a agotarse. La desaparición de la estabilidad del sistema monetario internacional, basado en los acuerdos de Bretton Woods, dió inicio a una fase descendente en el ciclo económico del capitalismo mundial, caracterizada por el descenso en las tasas de crecimiento en las economías de mercado, por la disminución de las tasas de utilización de la capacidad industrial instalada, por la baja de las inversiones en la industria y por el auge de la acumulación especulativa, con el consecuente agravamiento en el desempleo y en la inflación (Sonntag, 1988).

Estos rasgos generales de la crisis se manifestaron después de un lapso en las economías periféricas. En el caso particular de América Latina, tres fueron los mecanismos por medio de los cuales, la crisis se transmitió a la subregión:

El primero de ellos fue la reducción del comercio internacional de América Latina debido a la disminución del volumen y costo de las importaciones por parte de los países centrales, así como al reforzamiento de sus prácticas proteccionistas. El segundo mecanismo estuvo dado por las altas tasas de interés, vigentes, en los mercados financieros internacionales, que por un lado, dificultaron la recuperación de las economías centrales, prolongando la reducción de su demanda de exportaciones de América Latina, y por otro lado, elevaron el servicio de la deuda externa, con lo que se incrementó la transferencia de recursos al exterior. El tercer mecanismo consistió en la brusca reversión del movimiento neto de capitales debido principalmente a la decisión de los bancos internacionales de reducir el crédito a los países de la región, lo que tuvo fuerte impacto, debido a que el crecimiento económico de América Latina se había fundamentado en el financiamiento externo (Alzamora e Iglesias, 1983).

- (2) Durante la década de los ochenta el mapa político de la región se fue transformando. Los regímenes autoritarios de diverso tipo, burocrático-autoritarios como los del Cono Sur, autoritarismos populistas como los de Perú y Ecuador, el autoritarismo mejicano que para algunos autores es de tipo incluyente, el autoritarismo híbrido boliviano y los autoritarismos tradicionales con fuertes componentes patrimonialistas como el de Nicaragua y Haití, sufrieron distintos tipos de transición no revolucionaria, a excepción de Nicaragua, dando paso a regímenes civiles y en el caso de esta última a un gobierno revolucionario que incorporó el juego democrático (O'Donnell, Schmitter, Whitehead, 1987).
- (3) En el presente trabajo se adopta una definición de Estado, según la cual el Estado es una dimensión constitutiva de las relaciones sociales capitalistas, que se separa de ellas, en calidad de un tercer sujeto que monopoliza los recursos de coacción, tornándose garante de dicha relación al tener la posibilidad de movilizarlos. Esta definición es tomada de O'Donnell (1977), y se la explicitará y desarrollará posteriormente en este trabajo.
- (4) Según la definición de Estado que se ha adoptado, para fines de este trabajo, se entiende por aparato institucional-burocrático a una de las objetivaciones del Estado, dimensión política de las relaciones sociales de dominación, que respaldan y organizan el ejercicio de esa dominación (O'Donnell, 1978). Por nación se entiende:

"El plano de identidades colectivas que define a un "nosotros" que se extiende, por una parte, como un arco de solidaridades sobreimpuesto al fraccionamiento y antagonismos de la sociedad civil y por la otra, como el reconocimiento de una colectividad distinta de los "ellos", constituídos por otras naciones" (O'Donnell, 1978: 4).

La ciudadanía es una de las mediaciones que se establecen entre el Estado, como aparato institucional burocrático y la sociedad, en su doble significado:

"... como igualdad abstracta fundante del poder ejercido desde las instituciones estatales por los ocupantes de roles gubernamentales... y como el derecho a recurrir a procedimientos jurídicamente regulados frente a intromisiones o arbitrariedades de las instituciones estatales" (O'Donnell, 1978: 4).

- (5) El impacto de la crisis económica en las sociedades latinoamericanas puso en evidencia que, si bien las transformaciones de las últimas décadas habían generalizado las relaciones capitalistas en la región, lejos de producir una homogenización de la estructura social se había generado una nueva heterogeneidad estructural. Se descompusieron las formas reproductivas anteriores, dando paso a diversas y nuevas inserciones estructurales que no se sucedían unas a otras, sino que se complementaban y combinaban en una estructura global de capital, cuya dinámica dependía de su movimiento interno así como de su inserción en la economía mundial (Quijano, 1989).
- (6) Esta es una adaptación de la definición que utiliza Sonntag (1988) para referirse a la crisis del sistema societal desde un enfoque sistémico.
- (7) Esta impresión es ratificada por la revisión de los estudios políticos del Ecuador, realizada por Menéndez-Carrión (1986) en cuyo informe no aparece el problema del Estado entre los principales temas abordados.

## II. ELEMENTOS DE LA TEORIA DE ESTADO RELEVANTES PARA LA DISCUSION SOBRE LA PROBLEMATICA DEL ESTADO EN AMERICA LATINA Y EL ECUADOR EN LA DECADA DE LOS OCHENTA

La reflexión teórica que se desarrolla en torno a la problemática del Estado ecuatoriano, en la década de los ochenta, se encuentra enmarcada en una reflexión más amplia sobre el Estado Capitalista, de la que toma elementos para tratar las diversas dimensiones de la problemática del Estado en este período.

El objetivo de esta sección es dar cuenta de los principales hitos en la trayectoria de la Teoría de Estado, que tienen relevancia para la discusión sobre la problemática del Estado latinoamericano y ecuatoriano de la década de los ochenta, explicitando las concepciones de la noción de Estado o las definiciones de las principales categorías que aparecen en dicha discusión.

Esta revisión es importante, por cuanto permitirá rastrear a lo largo de las secciones posteriores, en qué forma los distintos planteamientos que se hacen en la discusión sobre la problemática del Estado de los años ochenta, se inscriben en las matrices

teóricas anteriores, para a partir de ello, ubicar aquellos elementos que impliquen una innovación en el abordaje de la problemática del Estado y que por lo tanto puedan sugerir los derroteros por los cuales es posible que se oriente la reflexión futura sobre esta temática, si de lo que se trata es de desarrollar una teoría sobre el Estado más ajustada a la realidad de la región y del Ecuador en particular.

En la literatura analizada es posible ubicar cuatro corrientes teóricas sobre el Estado, a las que se remiten los autores en diverso grado. Estas son: el Liberalismo, el Marxismo, el Cepalismo y el Dependentismo.

A continuación se procederá a revisar cada una de ellas.

#### **A. EL LIBERALISMO**

El Liberalismo es una tradición del pensamiento político, que ha tenido gran influencia en la reflexión social latinoamericana. Después de la independencia de España el liberalismo proporcionó el patrón referencial, que con adaptaciones, guió la organización de los Estados nacionales de la región (1).

En la década de los ochenta, sus posturas

respecto a la relación Estado-economía, han recobrado vigencia, a través de las propuestas Neoliberales, que constituyen uno de los interlocutores del debate de este período. A más de esto, la democracia representativa que es el modelo de régimen en el que culminan los planteamientos liberales, se presenta como un tipo ideal que orienta la reflexión de ciertos autores de este período (2).

La doctrina liberal se formuló como tal en el siglo XIX, alcanzando su mayor desarrollo en Inglaterra (3). Si bien, se inscribió en la tradición individualista, predominante en el pensamiento político de los siglos anteriores (siglos XVII y XVIII), lo hizo reafirmando la racionalidad utilitaria de los hombres (Sabine, 1986). Asumió los ideales políticos expuestos inicialmente por Locke y que instrumentaron los principios de la Era Revolucionaria. Estos ideales fueron: la defensa de las libertades civiles, de pensamiento, expresión y asociación, el respeto a la propiedad privada y el control del gobierno por una opinión pública informada (Sabine, 1986). Para lograrlos el Liberalismo buscó restringir los poderes del Estado con el objetivo de ubicar a la sociedad civil, entendida como la esfera de la vida personal, familiar y de los negocios, de cualquier interferencia (Held, 1986).

El Liberalismo del siglo XIX consideraba que los conceptos del derecho natural y del contrato social eran ficciones filosóficas que no lograban explicar los fundamentos de los intereses de los hombres, los cuales se encontraban en el comportamiento individual (Sabine, 1986). Consideraba que los seres humanos guiaban sus acciones por el principio de la mayor utilidad y al hacerlo no solo consignan su bienestar sino que inconscientemente contribuían al bienestar general (Carnoy, 1988). Esto era posible por la acción de la mano invisible del mercado, motor de la dinámica social, que conducía a una distribución equitativa de la riqueza, en la sociedad, y también a nivel internacional entre las naciones (5) (Griziotti, 1951).

A partir de esta interpretación de la organización de la sociedad, los liberales utilitaristas, como se los denomina actualmente, sostenían que el Estado no debía intervenir. Concebían un Estado subsidiario cuyas funciones centrales eran: preservar la paz y el orden, hacer respetar los derechos del individuo, mediante una estricta administración de la justicia y ejecutar aquellas obras públicas cuyo beneficio no compensaría la inversión de agentes privados (Griziotti, 1951; Salgado, 1989). El objetivo central del Estado era garantizar que se den las condiciones óptimas para que los individuos puedan buscar la realización de sus

intereses, sin ninguna interferencia política, a través de su libre participación en el mercado (Held, 1986).

Si bien los liberales veían en un Estado mínimo una garantía contra el abuso del poder, no lo consideraban suficiente, debido a que los gobernantes, guiados también por el principio utilitario podían desviar la acción del Estado en favor de sus intereses particulares (Held, 1986). Para evitarlo consideraban indispensable la existencia de un conjunto de instituciones, que asegure la rendición de cuentas de los gobernantes a los gobernados y que garantice que las decisiones políticas responden al interés general, definido como la sumatoria de los intereses individuales. Estas instituciones eran: las elecciones periódicas, el voto secreto, la competencia entre potenciales representantes políticos, la separación de poderes y la libertad de expresión, prensa y asociación (Held, 1986). Se delinearon, de este modo, los rasgos básicos de un modelo de régimen democrático representativo, visto no como un fin sino como un medio para proteger a la sociedad civil de la interferencia del Estado, a fin de que los ciudadanos puedan buscar libremente la realización de sus intereses a través de su participación en el mercado. La política fue identificada con el gobierno y se la concibió como una esfera restringida, independiente de la economía, que se la ubicaba en el ámbito de la sociedad civil (Held,

1986).

Estos planteamientos sobre el rol del Estado y el régimen político, han sido retomados por el Neoliberalismo, que es uno de los interlocutores, en la discusión sobre el problema del Estado en Ecuador y América Latina en los años ochenta.

## **B. EL MARXISMO**

La discusión sobre el Estado de los años ochenta, en América Latina y en el Ecuador, no trata de la naturaleza del Estado capitalista periférico en general, sino de la forma específica que este Estado adopta o debe adoptar para responder a los retos, que la crisis económica y la restitución de los gobiernos civiles le imponen. Varios autores, en particular en el debate ecuatoriano abordan estos temas desde un enfoque marxista, en tanto explican el carácter del Estado de los ochenta y sus relaciones con la sociedad, a partir de análisis del desarrollo de las relaciones capitalistas de producción. No se adscriben a una teoría marxista del Estado específica, pero asumen ciertas categorías de algunas de ellas para interpretar la realidad que analizan. Las categorías centrales que articulan la discusión marxista sobre el Estado en este período son dos: aparato de Estado y hegemonía. A continuación se

revisarán las definiciones de estas categorías, que se utilizan en el debate sobre el Estado que se analizará posteriormente.

La noción de aparato de Estado, que se utiliza específicamente en el debate sobre el Estado ecuatoriano, de los años ochenta, fue desarrollada por la corriente estructuralista de las teorías marxistas del Estado, inicialmente por Louis Althusser y posteriormente por Poulantzas.

Althusser entiende por aparatos del Estado el instrumental administrativo, burocrático y coercitivo mediante el cual el Estado se muestra como una fuerza de ejecución y de intervención represiva, que actúa en favor de los intereses de las clases dominantes. (Althusser, 1976). Estos aparatos, que definen la función del Estado son de dos tipos: aparatos represivos del Estado , y aparatos ideológicos del Estado (AIE). Los primeros, que son públicos y unificados, comprenden el gobierno, la administración, el ejército, los tribunales, las prisiones, es decir, todas aquellas instancias que recurren a la violencia, por lo menos como última opción. Los segundos son variados y en su mayoría privados, comprenden el aparato religioso, el educacional, el familiar, el jurídico, el político, el sindical, el de las comunicaciones y el cultural y funcionan

primariamente a través de la ideología (Althusser, 1976).

El control de los aparatos del Estado, por parte de la clase dominante, le permite utilizar a los aparatos represivos para imponer la ley y los aparatos ideológicos, para realizar su ideología y construir su hegemonía, entendida como la imposición que la clase dominante hace de su ideología, gracias al control que ejerce sobre los aparatos ideológicos del Estado (Mouffe, 1985; Carnoy, 1988).

Nicos Poulantzas, asume esa clasificación de los aparatos del Estado y tipifica su funcionamiento. Para Poulantzas, los aparatos -instituciones del Estado constituyen el centro del ejercicio del poder político (5). Estos aparatos no tienen poder en sí mismo. El poder definido como "la capacidad de una clase para realizar intereses objetivos específicos", se encuentra en las clases sociales (Poulantzas, 1976: 128). El aparato del Estado en sentido estricto, es el aparato represivo, en tanto el Estado, por definición, tiene el monopolio de la fuerza. El aparato represivo del Estado es la condición de existencia y funcionamiento de los aparatos ideológicos del Estado (Poulantzas, 1984). Los aparatos ideológicos del Estado, en tanto encarnaciones de la ideología dominante, garantizan el mantenimiento de la unidad de la formación social, consagrando una

dominación política de clase, debido a que es la ideología el "cemento" que cohesiona las diversas instancias de la formación social (Poulantzas, 1976).

Poulantzas comparte con Althusser el criterio de que los aparatos ideológicos del Estado son predominantemente privados mientras el aparato represivo del Estado es público. Si bien, según Poulantzas, la distinción entre lo público y lo privado es creada por el Derecho y en ese sentido por el Estado mismo, estos rasgos de los aparatos del Estado connotan características diferenciales de sus funcionamientos respectivos (Poulantzas, 1984). El carácter predominantemente privado de los aparatos ideológicos del Estado resultan de la autonomía relativa que estos tienen entre sí y respecto al aparato represivo del Estado, el cual, a pesar de estar constituido por diversas ramas, posee una unidad interna que garantiza su funcionamiento monolítico (Poulantzas, 1984). La autonomía relativa de los aparatos ideológicos del Estado es producto, según Poulantzas, de la existencia de diversas ideologías de clase en confrontación referidas a distintas clases en lucha y se expresa en desajustes del poder del Estado (Poulantzas, 1984) (6).

Considera que el poder político de una clase existe en la medida en que se concreta en los aparatos

del Estado (Poulantzas, 1984). La fracción hegemónica del bloque en el poder, controla el poder en el aparato represivo del Estado, que constituye el núcleo central del Estado. Las fracciones no hegemónicas del bloque en el poder y las clases subalternas concentran su poder en los diversos aparatos ideológicos del Estado. Esta distribución del poder de las clases en los aparatos del Estado hacen del Estado un escenario de la lucha de clases (Poulantzas, 1984) (7).

Las nociones de hegemonía que aparecen en el debate sobre el Estado latinoamericano y ecuatoriano se remiten a las conceptualizaciones que de ella hicieron Antonio Gramsci y Nicos Poulantzas.

El concepto de hegemonía ocupa un lugar central en el pensamiento de Gramsci sobre el Estado Capitalista (Anderson , 1977; Carnoy, 1988; Mouffe, 1985). Gramsci hace una inversión de la relación que establece Marx entre la sociedad civil y el Estado, al ubicar a la sociedad civil en el momento superestructural (Bobbio, 1972). Partiendo de esta reubicación topográfica de la sociedad civil, Gramsci coincide con Marx en que ésta es el factor activo que promueve el desarrollo histórico (Bobbio, 1972). Considera que los sujetos históricos se constituyen en el ámbito de la ideología, en tanto los hombres toman conciencia de sí mismos y de sus tareas en

una determinada concepción del mundo y toda posibilidad de transformar la sociedad pasa por la transformación de esa concepción del mundo (Mouffe, 1985).

En la sociedad capitalista, para Gramsci, la burguesía ejerce su dominación no solamente a través de la coerción sino fundamentalmente a través del consentimiento activo de las clases subalternas (Carnoy, 1988). La clase dominante no consigue este consentimiento, mediante la imposición de una concepción del mundo preconstituida sino a través de la articulación, en torno a su principio hegemónico, de los elementos ideológicos más importantes, vigentes, en una sociedad dada (Mouffe, 1985). De este modo, la burguesía consigue establecer una visión de la realidad, que aparece como universal, debido a que en ella se reflejan los intereses, de los grupos subordinados, si bien funcionalizados al proyecto histórico de la clase dominante (Carnoy, 1988). El concepto de hegemonía se remite a este proceso. Consiste en el liderazgo político, intelectual y moral que ejercen las clases dominantes sobre el conjunto de la sociedad (Mouffe, 1985; Carnoy, 1988). Es un proceso dinámico en constante transformación y cuyo carácter, en un momento dado, depende de la correlación de fuerzas de las diversas clases a nivel ideológico (Mouffe, 1985). Es por ello, que para Gramsci, la lucha ideológica es muy importante

en el proceso de transición al socialismo ya que la creación de una nueva voluntad colectiva nacional-popular, dirigida por la clase obrera, solo puede darse a través de una "reforma intelectual y moral" de las masas (Mouffe, 1985).

Nicos Poulantzas (1986) considera que el concepto científico de hegemonía está situado en el campo teórico particular de "lo político". Requiere como condición teórico-histórica de su constitución la vigencia de un modo de producción en el que lo político se profile como un nivel específico de estructuras y prácticas "autonomizadas", a través de la separación entre sociedad civil y Estado, que éstos mismos elementos de lo político generan (Poulantzas, 1986). Es en el modo de producción capitalista en el que los diversos niveles de estructura y prácticas sociales se encuentran autonomizados y por lo tanto es en este modo de producción en el que puede desarrollarse la hegemonía (Poulantzas, 1986) (8). Define a la hegemonía como el momento en que los elementos de lo político (estructuras y prácticas autonomizadas) "se presentan como factores determinantes del "equilibrio de situaciones" o de "las relaciones de fuerza" en la formación social actual" (Poulantzas, 1986: 51). A nivel de las estructuras políticas institucionalizadas el concepto de hegemonía designa la fase del proceso de estructuración objetiva

del Estado moderno, en la que su capacidad para articular el interés de las diversas fracciones de las clases dominantes, en torno al interés de la fracción hegemónica, apareciendo como representativa del interés general de la sociedad en su conjunto, se ha desarrollado lo suficiente como para que las nuevas funciones (consenso, organización, dirección, intelectual y moral, etc), fruto del desarrollo de esa capacidad, sean determinantes en las relaciones particulares de dominación cristalizadas por el Estado (Poulantzas, 1986). A nivel de las prácticas políticas, la hegemonía designa el momento en el que la clase dominante consigue estructurar sus intereses económico-sociales específicos, de tal forma que pueda representar el interés general de todas las fracciones dominantes y presentarse como el interés general de la nación, siendo esta forma de estructuración de sus intereses lo determinante en las relaciones de clase (Poulantzas, 1986).

Estas dos categorías, aparato de Estado y hegemonía, son centrales en la discusión marxista sobre el problema de régimen político, de los años ochenta, en el Ecuador.

### C. EL CEPALISMO Y EL DEPENDENTISMO

El debate sobre el Estado latinoamericano y ecuatoriano de los años ochenta aborda, como una de sus preocupaciones centrales, el papel del Estado en la economía. La discusión sobre esta temática gira en torno a los postulados liberales, actualizados por el Neoliberalismo, y a las formulaciones Cepalinas y Dependencistas sobre el desarrollo. Por esta razón, es importante revisar estos planteamientos, a fin de rastrearlos en la discusión sobre el Estado de los ochenta, que se analizará en las páginas subsiguientes. Puesto que las propuestas del Liberalismo ya fueron tratadas a continuación se expondrán los planteamientos centrales del Cepalismo y del Dependencismo sobre el papel del Estado en el desarrollo.

La teoría del desarrollo de la CEPAL parte de un diagnóstico según el cual el desarrollo del sistema capitalista mundial es discontinuo, ya que se encuentra constituido por centros que presentan una estructura productiva homogénea, en cuanto a la distribución del progreso técnico y una periferia heterogénea respecto al desarrollo técnico y especializada, en tanto se dedica a la exportación de pocos bienes primarios (Rodríguez, 1981).

Las relaciones comerciales entre centro y periferia, lejos de conducir a una distribución equitativa de las ganancias, como lo plantea la teoría neoclásica, se caracterizan por un persistente deterioro de los términos de intercambio, con lo que se profundiza la brecha entre centro y periferia (Rodríguez, 1981). Para el Cepalismo, las sociedades latinoamericanas se caracterizan además por una dualidad estructural, en tanto coexisten en ellas lo tradicional y lo moderno (Sonntag, 1988). Para superar estos problemas, la CEPAL propone la modernización del sistema primario exportador, entendiendo por ello su tecnificación y diversificación, la implementación del sector industrial como eje dinámico de la economía, la redefinición de las relaciones comerciales de América Latina, el rol transitorio de las inversiones extranjeras en la región y la redistribución del ingreso, a fin de que no disminuya el consumo popular (Sonntag, 1988). En este proceso, según la CEPAL el Estado debía asumir un rol protagónico, protegiendo a la naciente industria y planificando el desarrollo económico y social. Con este objetivo el Estado tenía que actuar complementariamente al mercado, corrigiendo sus fallas, a fin de implementar un desarrollo deliberado y racional (Sonntag, 1988).

El Dependientismo surge como una respuesta al Cepalismo. Dentro del Dependientismo se destacan dos

corrientes que son retomadas por la discusión del Estado de los ochenta en América Latina y en el Ecuador. Estas corrientes son: la teoría de la dependencia y el enfoque dependentista.

Para la teoría de la dependencia (Frank, Amín, Saul Alavi, Dos Santos) el subdesarrollo es un producto necesario del desarrollo capitalista a nivel mundial (Frank, 1970). Considera al Estado periférico como un administrador de los intereses de la burguesía metropolitana y del capital transnacional. Su forma y papel están determinados por el proceso de acumulación de capital y por la división internacional del trabajo. Este Estado, así condicionado, es fuerte y débil a la vez, fuerte y autónomo respecto a las burguesías locales, débil y frágil en relación a las burguesías y a los Estados metropolitanos, en los aspectos financiero, tecnológico, institucional, ideológico, militar y político (Frank, citado por Carnoy, 1988: 239). manteniéndose este esquema básico de inserción en el contexto mundial, la forma y el papel del Estado se han transformado a lo largo de la historia. El Estado colonial era el expropiador del excedente de la periferia en favor de la burguesía metropolitana. El Estado liberal, tuvo como función incrementar el acceso del capital extranjero para la explotación de los recursos domésticos, destinando los fondos públicos al desarrollo

de infraestructura e implementando reformas para modificar la estructura social, a fin de que se disponga de fuerza de trabajo para la reproducción de bienes de exportación (Carnoy, 1988).

Para los teóricos de la dependencia, la rearticulación de la economía después de la Segunda Guerra Mundial excluyó cualquier posibilidad de desarrollo autónomo y autosostenido (Carnoy, 1988). En estas nuevas condiciones la burguesía local se encuentra imposibilitada de desarrollar su hegemonía y consecuentemente el régimen democrático pierde legitimidad. El Estado dependiente se torna escasamente democrático (Carnoy, 1988).

Para el enfoque dependista (Cardoso, Faletto, 1988) el problema central de los planteamientos cepalinos estaba en que concebía al cambio exclusivamente como producto de la interacción de factores económicos, dejando de lado las modificaciones que se dan en las relaciones humanas y en los proyectos de acción colectiva (Sonntag, 1988). Los teóricos de esta corriente consideraban que debía profundizarse en el análisis de las condiciones específicas de América Latina y en el tipo de integración entre las clases y grupos, como condicionantes principales del proceso de desarrollo (Cardoso, Faletto, 1988). Para ellos el Estado expresa

no solo los condicionamientos externos sino la lucha de clases local. Consideran que las tendencias generales de la expansión capitalista tienen una repercusión a nivel local, transformando las relaciones concretas entre hombres, clases y Estados de la periferia (Cardoso, Faletto, 1988). De este modo, se redefine la concepción de dependencia, en tanto esta ya no se restringe a lo externo sino que es un proceso que opera internamente y como tal que cuenta con agentes colectivos cuyas prácticas reproducen la relación de dependencia (Cardoso, Faletto, 1988). Los teóricos del enfoque dependista desarrollan más que una teoría, un método histórico estructural para el análisis de la realidad latinoamericana.

## NOTAS

- (1) El Liberalismo y su base teórica, el positivismo, se tornaron predominantes en América Latina, en el siglo XIX, con la imposición del proyecto oligárquico en los diferentes países de la región. Su trasplante implicó ciertas transformaciones: se convirtió en el paladín de la idea de progreso, se mitigó la idea del orden y se tornó una ideología más reformista que reaccionaria (Cardoso, 1977; Sonntag, 1988).
  - (2) Por tipo ideal se entiende un modelo teórico que se lo construye a partir de ciertos rasgos de la realidad, que se lo lleva a su expresión más pura analíticamente y se lo utiliza con fines heurísticos para tipificar una realidad histórica (Chilcote, 1981).
  - (3) La tradición del pensamiento político liberal surge a finales del siglo XVI propugnando los principios de libertad de elección, razón y tolerancia, en respuesta a la tiranía y al absolutismo (Held, 1987).
- La doctrina liberal entendida como proyecto político que tuvo concreción histórica fue formulada en el siglo XIX por los liberales utilitaristas (Sabine, 1976).
- (4) Estos planteamientos fueron desarrollados por Adam Smith (1723 - 1790) considerado fundador de la economía clásica. Los liberales utilitaristas del siglo XIX los retomaron y Ricardo, los incorporó y extrapoló al nivel internacional desarrollando la "Ley de las Ventajas comparativas".
  - (5) Poulantzas no establece diferencias entre la noción de aparato y la de institución. Las considera equivalentes y define como "un sistema de normas o reglas socialmente sancionado" (Poulantzas, 1976). Esta definición tiene por objeto resaltar las intervenciones de la ideología en el funcionamiento de los aparatos/instituciones del Estado (Poulantzas, 1984).

- (6) Poulantzas define a la ideología como un conjunto coherente de representaciones, valores y creencias que reflejan la manera como los agentes de una formación social viven sus condiciones de existencia (Poulantzas, 1976). Se expresa a nivel de las ideas y se concreta a nivel de las prácticas (Poulantzas, 1984).
- (7) Por bloque de poder Poulantzas entiende al conjunto de fracciones de la clase dominante que llegan al poder institucionalizado, articuladas en torno a los intereses de un fracción hegemónica (Poulantzas, 1986).
- (8) Poulantzas adopta la clasificación de Lenin de las prácticas sociales, según la cual estas pueden ser prácticas, económicas, políticas, o ideológicas. La práctica política la define como aquella que tiene por objeto el Estado (Poulantzas, 1986).

### III. LA DISCUSION SOBRE EL PROBLEMA DEL ESTADO EN LOS AÑOS OCHENTA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

La reflexión teórica sobre los problemas que enfrenta el Estado latinoamericano en los años ochenta, se articula en torno a la discusión sobre el régimen político y sobre las repercusiones que la transnacionalización de la economía ha tenido en el Estado-Nación como unidad decisora hacia el interior y hacia el exterior.

En la presente sección se analizarán los rasgos fundamentales de la discusión sobre estas áreas temáticas con el objetivo de delinear el contexto teórico en el que se inscribe la reflexión ecuatoriana sobre la problemática del Estado de este período.

#### A. LA DISCUSION SOBRE EL REGIMEN POLITICO

A lo largo de los años ochenta, la reflexión sobre el Estado, se centró casi exclusivamente en la reflexión sobre el régimen político. Para los autores estudiados, el Estado latinoamericano de la década de los ochenta se encuentra atravesando una crisis, que no

pone en cuestión su matriz fundamental, constituida por las relaciones de dominación capitalista, sino el régimen político vigente (Portantiero, 1989, 1984; Cardoso, 1984; Craciarena, 1984; Lichtensztenjn, 1984). Se aprecian dos momentos en la reflexión sobre el régimen político en este período. El primero, a inicios de la década de los ochenta, durante el cual la preocupación central radica en la consolidación de los regímenes civiles recientemente instituidos y el segundo, hacia finales de la década en el cual se discute sobre la forma de profundizar los contenidos democráticos de los regímenes realmente existentes. A pesar de esta diferencia, en los dos momentos mencionados, hay una continuidad respecto a los enfoques, desde los cuales se tratan los problemas del régimen político.

En la discusión sobre el régimen político de este período, se integran dos dimensiones del problema general del Estado: la redefinición de las mediaciones a través de las cuales se realiza la representación de los intereses y la reformulación el rol del Estado en la economía (Portantiero, 1984). En el debate que se desarrolla en torno a estas temáticas se distingue un interlocutor definido, el Neoliberalismo, cuyas propuestas son contestadas por dos grupos de autores, que sin estar articulados en torno a un proyecto específico, hacen un diagnóstico de la problemática del régimen

político y proponen alternativas de reformas.

El Neoliberalismo, que se fundamenta en el liberalismo el siglo XIX, constituye el núcleo central del proyecto neoconservador de la derecha latinoamericana. Sus propuestas son propugnadas y divulgadas por una serie de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y se encuentra instrumentando formulaciones como la "Iniciativa para las Américas", y "Transformación Productiva con Equidad", de la CEPAL (Acosta, 1991; Schuldt, 1989). En la literatura teórica analizada para el presente estudio no se encontraron trabajos inscritos plenamente en el pensamiento neoliberal. Sin embargo, debido a que la discusión se remite explícita o implícitamente a las propuestas de esta corriente, esta se constituye en un interlocutor "de facto" del debate sobre el Estado en este período.

Para el Neoliberalismo, la crítica situación de América Latina se debe fundamentalmente al papel intervencionista, proteccionista y redistribuidor que el Estado ha tenido en las últimas décadas y que ha significado, en el campo de lo económico, la generación de una industria ineficaz y poco competitiva, en el campo de lo social y político, el exceso de politización de la

sociedad con la consecuente sobrecarga de demandas, dificultando la gobernabilidad y en el ámbito institucional, el crecimiento desproporcionado del aparato del Estado, a pesar de lo cual es ineficaz, para responder a la desproporcionada sobrecarga de demandas (Portantiero, 1984; Offe, 1979). Frente a este diagnóstico propone la reducción del Estado, en todas las esferas y la sustitución de su papel interventor por el papel regulador del mercado el cual garantizaría el ejercicio de la libertad individual definida, como libertad negativa, y en el ámbito internacional, a través del principio de las ventajas comparativas, permitiría la redistribución equitativa de la riqueza (Schuldt, 1989, Lechner, 1986) (1). Entre las estrategias propuestas para ello están la privatización de las empresas públicas y de los servicios públicos, la restricción o abolición de las medidas proteccionistas y el fomento de la inversión extranjera a través de medidas que flexibilicen y abaraten la contratación de mano de obra (Acosta, 1991, Offe, 1979). Se trata de desmontar los mecanismos de seguridad social proporcionados por el Estado y de transfirirlos al mercado, para con ello restringir el ámbito de la política (Offe, 1979). "No se busca transformar la autoridad política sino reemplazarla por la sociedad", (Lechner, 1985), en cuyo seno deben desaparecer los intereses organizados en favor de las preferencias individuales. Para el pensamiento

neoconservador la democracia, lejos de ser un fin, pasa a ser un medio para controlar a los gobernantes, retomándose la tradición liberal de la "democracia protectora" (2). El Estado debe limitarse a cumplir funciones administrativas y garantizar el orden y el respeto a los derechos individuales, en especial el de la propiedad privada (Salgado, 1989). Si es la política la causa central de la crisis, hay que restringirla para salir de ella espontáneamente a expensas de la autoregulación del mercado y sin interferencias.

Una de las estrategias propuestas por el neoliberalismo y más discutida en la escena política latinoamericana, es la de la privatización de las empresas públicas. En la literatura revisada se encontró un solo trabajo en el que se argumenta a favor de la privatización desde una perspectiva próxima al Neoliberalismo (Terragno, 1984). En este trabajo la privatización es considerada un instrumento técnico apropiado para controlar la crisis fiscal. El autor adopta una posición, que pretende ser objetiva y pragmática, propia del discurso neoliberal, la cual se expresa cuando afirma que:

"...cualquiera sea el ideal del Estado que se postule, se hace necesario reducir la actividad del que tenemos para procurar la eliminación del déficit que produce inflación a cambio de nada..."  
(Terragno, 1984: 146).

Para ello considera adecuado comenzar por

las empresas puesto que el Estado "que es ... insustituible en el campo de la administración central, es sustituable en el terreno de la producción". El principio del que se debe partir, según el autor, postula que "... no hay presunto valor superior que justifique el mantenimiento de operaciones ruinosas" (Terragno, 1989: 146). Este principio no excluye a los servicios públicos, cuyo monopolio por parte el Estado, según el autor, no se justifica solamente por un criterio de rentabilidad sino también por una preocupación por "la calidad de vida" que depende de la variedad, calidad y cantidad de servicios (Terragno, 1989). Por esta razón considera el autor que el Estado no debe restringir la oferta de servicios, debe transferirlos al mercado y limitarse a normatizarlos y a controlar el cumplimiento de las normas (Terragno, 1989).

Como puede verse, en la argumentación señalada, no aparece el criterio de equidad y la igualdad queda tácitamente entendida como igualdad de los individuos ante el mercado. La diversidad de alternativas que ofrece el mercado y que según el autor mencionado son condición para proporcionar una adecuada calidad de vida, no garantizan de modo alguno, una calidad de vida mínimamente buena a la mayoría de la población, puesto que en América Latina, grandes grupos poblacionales no llegan a tener el poder adquisitivo suficiente para pagar

el costo, que ciertos servicios básicos, como los de salud y educación, tienen en el mercado (Salgado, 1985). La privatización de este tipo de servicios excluiría a grandes sectores del consumo de los mismos, profunizando la segmentación social, que caracteriza a las sociedades latinoamericanas. Esto constituiría un obstáculo más a la integración social que el Estado debe promover como una de sus funciones centrales y que es un prerequisite tanto para la democratización del régimen como para el desarrollo económico (Faletto, 1989). La mercantilización de ciertos servicios básicos bloquea, además, la posibilidad de ampliación de la ciudadanía, a través de la inclusión de los derechos sociales. Esta es una forma más de restringir el ámbito de la política y de dificultar la constitución de actores colectivos que planteen proyectos alternativos.

Por estas razones la privatización no puede ser asumida como una estrategia neutra y universalmente útil para todos los casos y en todos los contextos sociales. En cada caso, debe evaluarse sus consecuencias sociales y políticas. Para ciertos autores la privatización de una empresa pública solo debe hacerse en caso de estar enmarcada en objetivos nacionales fruto de acuerdos generales (Cordero, 1989; Salgado, 1989).

En contraposición a los planteamientos del

Neoliberalismo aparecen, en la literatura analizada, un conjunto de autores, que consideran que los problemas por los que atraviesa el Estado no resultan de un exceso de demandas, sino de la vigencia de un "Estado prebendalista", feudalizado por intereses corporativos (Portanteiro, 1989; Cardoso, 1984; O'Donnell, 1989; Da Matta, 1989; Escobar, 1989).

Para estos autores, atribuir la crisis del Estado en la década de los ochenta a un excesivo intervencionismo social es un error (Portantiero, 1989; Graciarena, 1984). Por un lado, el rubro que los Estados latinoamericanos han destinado a lo social nunca ha sido lo suficiente para resolver la "cuestión social", que emergió en América Latina con los gobiernos populistas y que es uno de los problemas pendientes que afronta el Estado actual (Graciarena, 1984). Por otro lado, el rubro destinado a lo social fue disminuido en todos los países de la región, a partir de los años 70, como primera respuesta de ajuste ante la crisis (Portantiero, 1989).

La crisis del Estado en los años ochenta, según estos autores, resulta del tipo de relaciones que se han desarrollado entre el Estado, como aparato institucional-burocrático y la sociedad.

En América Latina no se ha establecido una separación suficiente entre la sociedad y el Estado, que posibilite la existencia de las mediaciones necesarias para el control democrático de la toma de decisiones y de la ejecución de políticas (Cardoso, 1984; O'Donnell, 1989; Portantiero, 1989). La relación entre el Estado y la sociedad se ha establecido a través de presiones corporativas, ejercidas por los grupos con poder, directamente a nivel del aparato institucional-burocrático del Estado, haciendo que los intereses particulares de una parte de la sociedad pasen a existir dentro del Estado (Cardoso, 1984; Portantiero, 1989). Estas prácticas han conducido, para estos autores, a una deformación de la acción del Estado, tornándolo "... una máquina prebendalista, que asigna privilegios", lo que lo aleja de su condición de representante de los intereses colectivos (Portantiero, 1984: 90).

Este tipo de relaciones existentes entre el Estado y la sociedad resultan según O'Donnell y Da Matta, de un estilo patrimonialista y prebendalista de hacer política, y de gobernar, cuyas raíces se encuentran en una cultura política no-democrática o autoritaria de las élites (O'Donnell, 1984; Da Matta, 1984). Este estilo de práctica política deriva en una incapacidad para delimitar lo público y lo privado y consecuentemente en una:

"...enorme dificultad de construir las instituciones y elaborar las reglas a partir de las cuales se pueda construir la dimensión cívica y republicana... de un régimen democrático" (O'Donnell, 1984: 110).

El vacío institucional así producido se manifiesta, según estos autores, a nivel del aparato del Estado, en su incapacidad para ordenar las conductas del conjunto de los actores sociales, con lo que el funcionamiento social queda a merced de la voluntad de aquellos actores con mayor capacidad de influencia en el aparato del Estado, y a nivel de la sociedad, este vacío institucional se expresa en "el asalto de intereses privilegiados que... privatizan pulverizándolo, el espacio público del Estado" (O'Donnell, 1989: 110; Escobar, 1989).

La crisis fiscal que afronta el Estado de los ochenta es otro efecto de las relaciones prebendalistas que han establecido con la sociedad, según lo afirma Portantiero (1989). Para este autor, una de las funciones económicas centrales del Estado capitalista es la de garantizar la acumulación privada mediante la socialización de sus costos. La crisis de los años setenta fue una de las oportunidades en que los grupos privados presionaron para que se implementen políticas subsidiadoras por parte del Estado (Portantiero, 1989). En esos años,

"... se incrementan los regímenes de promoción, las ventajas impositivas, los reintegros de todo tipo y el fisco, inclusive, se hace cargo de empresas quebradas. La deuda externa privada es estatizada y se transforma en obligación social, mientras simultáneamente las grandes empresas hacían del contrato de la obra pública su principal negocio" (Portantiero, 1989: 91).

Este tipo de subsidios al "capital asistido", como lo llama Portantiero y los servicios de la deuda, precipitaron la crisis fiscal del Estado. El capitalismo asistido y el Estado prebendalista, según este autor, son dos facetas de una misma realidad (Portantiero, 1989).

Partiendo de este diagnóstico del problema del Estado, este conjunto de autores, plantan como necesidad inminente la redemocratización del régimen, a fin de que desaparezcan las prácticas prebendalistas que han conducido a la crisis del Estado (Portantiero, 1989; O'Donnell, 1989; Da Matta, 1989; Cardoso, 1984; Graciarena, 1984). Consideran que el entrampamiento de la discusión sobre la reforma del Estado en el enfrentamiento entre privatización o estatismo, a más de expresar un sesgo economicista en el tratamiento del problema, impide la elaboración de planteamientos alternativos al "estatismo", vigente en las últimas décadas y que ha mostrado sus debilidades, y a los planteamientos neoliberales que promueven una modernización conservadora. Superando este enfoque dicotómico, entre estatal y privado, estos autores

proponen para la redemocratización del régimen la introducción de una tercera dimensión, la de "lo público". (Portantiero, 1989; O'Donnell, 1989; Da Matta, 1989; Cardoso, 1984). Entienden lo público como un espacio que pueda asegurar en los más extendidos ámbitos de la vida colectiva una mayor información, participación y descentralización de decisiones (Portantiero, 1984). Consideran que es imperioso desestatizar lo público, no para sumergirlo en el mundo del mercado y de la competencia de intereses privados, sino para devolverlo a la sociedad civil, creando un nuevo espacio, en el que aquella se fortalezca, a través de un incremento del ejercicio de la ciudadanía, que supere la ciudadanía regulada (3) (Portantiero, 1984; Cardoso, 1984, 1983).

El Estado según esta propuesta, dejaría de absorber lo público y pasaría a ser un regulador de las diversas alternativas generadas en la sociedad (Portantiero, 1984). La construcción de este nuevo espacio público se haría a través de la cogestión, la autogestión y la cooperativización (Portantiero, 1984). Por esta vía se podrían implementar reformas que privaticen el capital asistido, promuevan la equidad y mejoren el rendimiento administrativo, con lo que sería posible "vincular la reforma económico-social del Estado con la reforma política del mismo" (Portantiero, 1984: 93).

De este modo, estos autores partiendo de un diagnóstico integral de los problemas del Estado, que incluye tanto la dimensión política como la económica de las relaciones que establece el Estado, como aparato institucional- burocrático, con la sociedad civil abren, a nivel analítico, una posibilidad para la recuperación del poder político por parte de la sociedad civil al crear un espacio público no estatal. El poder del Estado se restringiría en favor de la sociedad, pero a diferencia de la propuesta neoliberal este poder político no se desnaturalizaría, ya que no sería absorbido por el mercado, sino que se distribuiría en la sociedad, potenciándose y desarrollándose. La propuesta no implica la "destrucción de la política" sino la politización de la sociedad (4). En este nuevo espacio, donde se desarrollaría la dimensión de lo colectivo, se darían las condiciones para el ejercicio y la ampliación de la ciudadanía con lo que la democracia, como régimen, dejaría de ser un instrumento para proteger a los individuos privados de la interferencia del Estado y del gobierno, como lo plantea el Liberalismo clásico y lo asume el Neoliberalismo, sino que sería una forma de sociedad en la que se desarrollaría el individuo como "ciudadano", en un sentido Rousseauiano (5).

La importancia que tiene la redefinición de lo público, como medida de democratización para América

Latina, radica en que abre la posibilidad de que se expresen las diversidades y de que se creen nuevos tipos de institucionalidad política más acorde con las racionalidades vigentes en la sociedad latinoamericana.

Otros autores, que también asumen la necesidad de la democratización del régimen político, no incursionan en la redefinición de lo público (Graciarena, 1984;González Casanova, 1989). Para Graciarena, en la crisis del régimen político de los ochenta confluyen problemas pendientes, que las distintas formas de Estado, que se han dado desde la conformación de los Estados post-independistas, no ha resuelto (Graciarena, 1984). Estos problemas son: la cuestión de la conformación del Estado-Nación, la incorporación de los distintos sectores sociales a un régimen de participación democrática, con pleno ejercicio de la ciudadanía y la corrección de los grandes desbalances sociales a través de la solución de la cuestión social (Graciarena, 1984).

Sin embargo, considera que la tarea inmediata que se impone a inicios de los ochenta y en particular en los países del Cono Sur, es controlar el poder del aparato del Estado para lo que se requiere transformar la estructura del poder del Estado legada por los militares (Graciarena, 1984). González Casanova, desde una perspectiva dependientista, considera que la

democratización genuina del régimen político de los años ochenta implica la lucha de las organizaciones sociales y políticas por la "cuestión constitucional, la cuestión social y la cuestión nacional". (González Casanova, 1989: 103). La lucha por la democracia, para este autor, debe replantear las relaciones de poder en el interior de la sociedad y la dependencia respecto al exterior. Considera que el tipo de democracia que propone el Neoliberalismo es una democracia limitada, mientras que la que deben plantear los sectores populares es una democracia con poder (González Casanova, 1989).

Estos autores coinciden entre sí, en el criterio de que, en la crisis del régimen político de los ochenta, confluyen un conjunto de problemas, que se han fraguado a lo largo del proceso de conformación del Estado moderno latinoamericano. Graciarena enfatiza en el análisis de las relaciones que las distintas formas del Estado han establecido con la sociedad, para explicar el surgimiento de estos problemas. González Casanova, en cambio, enfatiza en las causas estructurales, que operan al interior de las sociedades latinoamericanas como en su relación con las sociedades centrales, para dar cuenta de por qué estos problemas siguen pendientes. No plantean estrategias alternativas pero señalan ciertas dimensiones que cualquier reformulación del régimen vigente debe contemplar para que pueda instituirse una sociedad

democrática en América Latina (6).

## **B. LA TRANSNACIONALIZACION DE LA ECONOMIA Y SUS EFECTOS EN EL ESTADO-NACION EN AMERICA LATINA**

En la literatura revisada existe un consenso respecto a la reducción de los márgenes de maniobra de los Estados-Nación, que se ha dado como efecto de la transnacionalización de la economía, incluso en el caso de los países centrales (Lichtensztenz, 1984; Escobar, 1989; Leal Buitrago, 1988; Faletto, 1989) (7). En el caso de América Latina, este hecho adquiere rasgos particulares, según los autores revisados, por la situación de dependencia en la que se implantó y desarrolló el capitalismo en la región y por el problema de la deuda externa (Faletto, 1989; Leal Buitrago, 1988; Escobar, 1989; Lichtensztenz, 1984).

Para Lichtensztenz (1984) el grado relativo de maniobra estatal se ha modificado, a medida que se complejizaban la organización social de los países latinoamericanos y sus relaciones con el capital extranjero, viéndose bastante reducido a partir de la internacionalización financiera. Esto se manifiesta, según este autor, en el poder de imposición que tienen los organismos financieros internacionales, respecto a las políticas fundamentalmente económicas.

Para Escobar (1989), a partir de la transnacionalización de la economía han surgido nuevos actores en la política internacional. Según este autor, las corporaciones y organismos internacionales, cuyo poder es mucho mayor que el poder del Estado-Nación, asistidos por la élite burocrática internacional

"...han hecho que las formas de ejercicio del poder, en el escenario internacional, se modifiquen, orientándose cada vez más a la búsqueda de influencia, en la regulación de los aparatos formales y de los mecanismos de decisión, estableciendo complejas redes de consulta y decisión diplomática y corporativa..." (Escobar, 1985: 164).

En estas condiciones y por la difícil situación de los países de América Latina, su capacidad de negociación a nivel de estas esferas se ha visto disminuida, por lo que sus Estados son más objetos de decisión que gestores de decisión (Escobar, 1989).

Leal Buitrago (1988), desde un enfoque dependentista, considera que la transnacionalización de la economía ha redefinido los términos de la dependencia. Para este autor, los Estados latinoamericanos

"...que han sido rectores de las formaciones nacionales latinoamericanas y expresiones de sus comunidades políticas, han tendido variadamente hacia su enajenación..." (Leal Buitrago, 1988: 14).

Considera que el Estado latinoamericano

como aparato institucional burocrático, se ha identificado paulatinamente con los intereses del capital transnacional ya sea por haberse integrado a las empresas transnacionales en calidad de socios, o por haber permitido y promovido el flujo de capitales, o por haber reprimido el descontento social. Se ha dado una enajenación del Estado respecto a la Nación, al romperse la identidad cultural y política que los unía. (Leal Buitrago, 1988)

Como puede extraerse de los planteamientos de los autores mencionados, América Latina atraviesa un período de redefinición, de los términos de su relación de dependencia, uno de cuyos rasgos lo constituye la desnacionalización de los Estados. En muchos casos, este proceso se opera en países en los cuales la constitución de los Estados-Nación es todavía una tarea pendiente. Los efectos que esta situación puede tener en las relaciones entre el Estado y la sociedad, en esos casos, son materia de indagación futura.

## NOTAS

- (1) Libertad negativa se ha denominado a la libertad de los hombres a determinarse exclusivamente por la iniciativa privada y personal sin ninguna interferencia de la autoridad política (Held, 1986).
- (2) La denominación de "Democracia Protectora" es tomada de la tipología que realiza Held (1986) al analizar los modelos de democracia que se han formulado a lo largo del pensamiento político occidental.
- (3) Por "ciudadanía regulada" se entiende el ejercicio de una ciudadanía restringida (Cardoso, 1983).
- (4) La expresión "destrucción de la política" se refiere a la propuesta neoliberal de despolitizar a la sociedad civil por medio de la reducción de su interpelación al Estado (Lechner, 1986).
- (5) Para Rousseau, los hombres no llegan a la sociedad con todas sus capacidades plenamente constituidas. La vida en sociedad les permite el desarrollo de las facultades mentales y morales que caracterizan al ser humano, siendo el "ciudadano" la categoría moral fundamental, en tanto es la comunidad, para Rousseau, el principal instrumento de moralización y representa el valor moral más alto (Sabine, 1976).
- (6) En este trabajo se hace una diferenciación analítica entre la democracia como régimen político, y la democracia como forma de sociedad. En el primer caso la democracia se refiere a un tipo de institucionalidad que rige las relaciones entre gobernantes y gobernados. En el segundo caso la democracia sería un tipo de institucionalidad que rige no solo las relaciones entre gobernantes y gobernados sino también aquellas que se desarrollan entre los gobernados, en todas las dimensiones de la vida social.
- (7) Por margen de maniobra, en este trabajo, se entiende a la capacidad que tiene todo Estado para establecer

objetivos y emplear instrumentos orientados a imponer una lógica de acumulación de capital y apropiación del excedente económico, que no se subordine o sea pasiva ante las estrategias propuestas por las grandes corporaciones (Lichtensztein, 1984).