

# REVISTA CIENCIAS SOCIALES

Volumen II

Número 6

1978

Segundo Trimestre

**ESTADO y CLASES**

**SOCIALES en**

**AMERICA LATINA (I)**





**Director de la Revista: Rafael Quintero**

**Consejo Editorial: Alfredo Castillo, Agustín Cueva, Esteban del Campo, Manuel Chiriboga, Daniel Granda, Andres Guerrero, Nicanor Jácome, Pablo Mariñez, Juan Manguashca, Enzo Mella, Gonzalo Muñoz, Miguel Murmis, Lautaro Ojeda, Simón Pachano, Napoleón Saltos, Fernando Velasco, Cesar Verduga, Francisco Vergara.**

## CONTENIDO

### ESTUDIOS

<b>El papel del Estado en el modelo puertorriqueño de crecimiento económico; base clasista del proyecto desarrollista del 40 . . . . .</b>	<b>9</b>
Angel G. Quintero	
<b>Los regímenes militares ¿problemas estructurales? Notas para una discusión teórica . . . . .</b>	<b>39</b>
Hugo Zemelman	
<b>Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal . . . . .</b>	<b>57</b>
Oscar Oszlak	
<b>De la Seguridad Nacional a la nueva institucionalidad. Notas sobre la trayectoria del nuevo Estado autoritario . . . . .</b>	<b>99</b>
Manuel A. Garretón	
<b>DOCUMENTOS</b>	<b>125</b>
<b>NOTICIAS</b>	<b>149</b>

**Universidad Central del Ecuador  
Facultad de Jurisprudencia  
Escuela de Sociología**

**Dr. Milton Roman Abarca      Decano  
Dr. Daniel Granda              Director**

**Revista Ciencias Sociales**

**Revista Trimestral  
Precio del ejemplar 80 sucres  
Número Doble 120 sucres**

**Dirección Postal:  
Biblioteca de la Escuela de Sociología, Universidad Central del Ecuador,  
Ciudad Universitaria, Quito. Ecuador**

**Suscripción Anual:**

Por correo ordinario Ecuador . . . . .	250 Sucres
Europa, Canadá, EE. UU., México y Centroamerica .	20 Dólares
Sudamérica . . . . .	16 Dólares

**Cualquier aclaración sobre suscripciones y canjes dirigirse, por favor,  
a nuestra Dirección Postal.**

**Para su publicación, los artículos deben enviarse al Director de la Revista,  
Villalengua 1410, Quito. Ecuador.**

**CORRESPONSALES:** Eduardo Archetti (Países Escandinavos), Eduardo Serrano (Cuba), Luis Borchies (Suecia), Fernando Ossandón (Perú) Segundo Moreno (Alemania), CESEDE (Francia), Raul Iriarte (Chile), Daniel Camacho (Costa Rica), Mario Posas (Honduras), Percy. R. Vega (Guatemala), Raul Leis (Panamá), Angel Quintero (Puerto Rico), Virgilio Godoy y Reyes (Nicaragua), Jean Casimir (Trinidad-Tobago), Cary Hactor (Canadá), Pablo Estrella (Cuenca), Rubén Calderon (Machala).



# A LA MEMORIA DE FERNANDO VELASCO

En la madrugada del 9 de septiembre, el compañero Fernando Velasco, miembro de nuestro Consejo Editorial, volverá a sembrar su cimiento con su muerte pues de este último y renovado acontecimiento aquello que ha significado lucha, transformación, teoría y práctica de liberación en el Ecuador tendrá como uno de sus elementos constitutivos su pensamiento y acción.

Las Ciencias Sociales ecuatorianas y latinoamericanas tendrán siempre presente a aquel científico cuyo aporte para el avance en el conocimiento de nuestra realidad, su espíritu profundamente rebelde que combatía igualmente el 'profetismo social' como 'aquellas fórmulas archirepetidas que acaban por volverse dogmas vacíos de cualquier contenido real', trasciende al tiempo.

Compañero que se impuso en la búsqueda de instrumentos científicos adecuados que permitan aprehender el movimiento real que subyace bajo el cambiante devenir histórico, para quién el conocimiento no se redujo a un ejercicio académico o posibilidad de prestigio intelectual sino a un permanente ir y venir de la teoría a la acción transformadora de quienes hacen verdaderamente la historia: los explotados. Para Fernando todo conocimiento científico se originaba en la experiencia a través de la práctica revolucionaria.

Su concepción de la vida, de la realidad esencialmente dinámica se fundaba en el desarrollo de las contradicciones internas de los fenómenos sociales y en la interacción de estos entre sí.

Quienes hacemos esta *Revista Ciencias Sociales*, levantada y construida con su invaluable aporte rendimos nuestro homenaje al compañero que ha derrotado y trasciende su muerte.

EL CONSEJO EDITORIAL DE "CIENCIAS SOCIALES"



# **ESTUDIOS**



**EL PAPEL DEL ESTADO EN EL MODELO PUERTORRIQUEÑO  
DE CRECIMIENTO ECONOMICO; BASE CLASISTA DEL PROYECTO  
DESARROLLISTA DEL 40\***

**Angel G. Quintero Rivera  
CIS y CEREP, Puerto Rico.**

En las décadas de 1940 y 50 la economía de Puerto Rico atravesó un acelerado proceso de cambio. Una economía de plantaciones azucareras fue transformada en una economía fundamentalmente manufacturera o industrial; una economía estancada por más de una década en su producto bruto generado, se transformó en una economía que exhibía una tasa de crecimiento anual de 5.8% en la década del 40 y 5.4% en la década siguiente, lo que representó una triplicación del producto bruto (a precios constantes) en esos 20 años.<sup>(1)</sup> Este crecimiento económico manufacturero fue acompañado por un aumento en la participación del gobierno en el por ciento del total de empleo (de 2.5 a 11.4% ) y del ingreso generado (de 8.5 a 12.9%),<sup>(2)</sup> así como una mayor ingerencia del Estado sobre los procesos económicos generales. El crecimiento económico se identificó, de hecho, con el programa gubernamental de fomento a dicho crecimiento y al partido político que desde el gobierno lo impulsaba (el Partido Popular Democrático).<sup>(3)</sup>

(1) *Calculado en cifras presentadas en, Puerto Rico. Junta de Planificación, Ingreso y Producto, San Juan, 1965.*

(2) *Datos recopilados en cuadros 39 y 42 de Eliecer Curet Cuevas, El desarrollo económico de Puerto Rico: 1940 1972, S. J., 1976.*

(3) *Ver por ejemplo, William H. Stead, Fomento, The Economic Development of Puerto Rico, National Planning Association, Washington, 1958; David F. Ross, The Long Uphill Path, a historical study of Puerto Rico's program of economic development, S. J., 1966; Clarence Senior, "Research and Administration in Economic Reconstruction", Journal of Social Issues III:4, feb. 1947; Ralph Hancock, Puerto Rico, a success story, Princeton, 1960; Earl P. Hanson, Transformation, The story of modern Puerto Rico, N. Y., 1955; Kenje Okuda, The Industrial Development Program in Puerto 1941-53, tesis Ph. D. inédita, Harvard, 1954.*



Esta ponencia no pretende examinar dicho proceso de crecimiento económico, sino analizar la base clasista del partido político con el cual se ha identificado y a través de dicho análisis explicar el papel que se le otorgó al Estado en el proceso.

## EL DESARROLLO DEL CAPITALISMO IMPERIALISTA DEPENDIENTE

Todo proceso social fundamental del Puerto Rico previo a los años 50, está permeado por el impacto de la doble transformación que atravesó el país a principios de siglo. Esta transformación se dió con el desarrollo del capitalismo, como eje y modo predominante de la organización de la producción; y en segundo lugar, se dió con el traspaso del poder político de un colonialismo mercantilista a un colonialismo imperialista, i.e., de unas relaciones coloniales donde la Metropoli usufructuaba beneficio por su control sobre el comercio, a unas relaciones coloniales dirigidas al control metropolitano de los medios de producción.

Durante el siglo 19 la economía de Puerto Rico fue atravesando otra importante transformación: el cambio de una economía caracterizada por la producción familiar para subsistencia a una economía predominantemente de haciendas. A pesar de representar este proceso una acumulación originaria de capital que facilitaría posteriormente el desarrollo del capitalismo, el modo de producción de la economía de haciendas retenía relaciones pre-capitalistas básicas. No estaba fundamentado sobre la compra y venta del trabajo, sino sobre el trabajo servil, bien fuera en la forma clásica del agrego o formas intermedias como la relación de medianero, y el endeudamiento. La producción para subsistencia coexistía con los cultivos comerciales de exportación. Tanto por la importancia de ésta, como por el hecho de que los cultivos comerciales estuvieran dirigidos hacia la exportación, esta economía limitaba el desarrollo de un mercado interno, que se manifestaba en una escasa circulación de dinero, una debil integración monetaria y un estado pésimo en las comunicaciones, todos síntomas de una economía fragmentada.<sup>(4)</sup>

El crecimiento de la economía de haciendas en un contexto colonial mercantilista fue base posibilitadora al desarrollo de una clase residente que iba paulatinamente dominando la producción social y desarrollando, con base en ese dominio, una vocación hegemónica. Los hacendados constituían una clase sumamente contradictoria: por un lado, el modo de producción que sostenía su posición generaba una cultura señorial, un casi-

(4) *La mejor descripción analítica abarcadora de esta economía es de Gervasio García, Economie domineé et premiers ferments d'organisation ouvrière: Puerto Rico entre de XIXe et le XXe siècle, tesis Ph.D. inédita, Universidad de París, 1976; puede verse un resumen del mismo autor publicado bajo el título de "Primeros fermentos de organización obrera en Puerto Rico," Cuadernos CEREP 1, S.J., 1974.*



quismo basado en el paternalismo y la deferencia. La economía de haciendas, por otro lado, era una economía pre-capitalista orientándose hacia la producción de mercancías (cuyo máximo desarrollo es la economía capitalista). Las brechas al capitalismo que esta estructura fue internamente generando fueron matizando con valores burgueses un *weltanschauung* señorial (lo que tuvo a su vez repercusiones en la organización de la producción). El control metropolitano se manifestaba principalmente en el comercio (limitación al crédito y los mercados) y en el poder público (a través de la arbitrariedad autoritaria de la administración y las fuerzas de represión). A este tipo de política los hacendados respondieron con la ideología liberal de la creciente burguesía de los países "modernos": instituciones bancarias, libre cambio, libertades y derechos individuales, gobierno por los gobernados, igualdad ante la ley. . . Esta ideología es en muchos aspectos antagónica al paternalismo señorial y la deferencia.

A pesar de las contradicciones que encerraba, su planteamiento liberal y la creciente hegemonía social que generaba el desarrollo de la estructura productiva de hacienda (cuyos vaivenes y precariedad se atribuían a las limitaciones coloniales), abrieron la política hacendada a un amplio apoyo de los principales sectores sociales identificados con el país. La política hacia su hegemonía se entendía como la política de la *gran familia portorriqueña*, que incluía la pequeña-producción agrícola, la pequeña-producción artesanal y las profesiones independientes.

La consolidación del capitalismo imperialista dependiente en la primera década de este siglo, o la doble transformación —como antes se menciono— produjo los siguientes cambios en la estructura social, alrededor del predominio de la agricultura azucarera de plantación y el desarrollo de grandes centros en la manufactura del tabaco:

- 1.— Desplazamiento de la importancia de la hacienda y del mundo agrícola tradicional.
- 2.— Concentración de tierra (principalmente por corporaciones ausentistas de la Metropoli) y el distanciamiento de antiguos pequeños agricultores, medianeros y agregados, de los medios de producción.
- 3.— Reducción de la producción para subsistencia, y por tanto, aumento en la importancia del comercio importador y del mercado interno.
- 4.— Desarrollo de una burguesía anti-nacional formada por la burguesía mercantil importadora y la "sacarocracia" nativa. (La concentración de tierra y el aumento de desposeídos, por un lado, y los movimientos poblacionales hacia áreas costeras que generó la crisis del café, por otro, proveyeron un amplio mercado de trabajo a las crecientes plantaciones —ausentistas y del país— para la organización salarial de la producción). La creciente



importancia y poderío tanto de los importadores como de los centralistas y grandes colonos puertorriqueños, dependía del desarrollo de la economía de plantaciones (que fomentaba la nueva Metrópoli), y del mercado norteamericano; por ésto, su posición anti-nacional.

- 5.— Mayor macro-integración económica, que significó:
  - a. El crecimiento en la importancia de las profesiones intermedias; y el distanciamiento entre este tipo de profesional “modernizante” y el jacobinismo del profesional independiente.
  - b. El fortalecimiento de los lazos de dependencia de medianos y pequeños agricultores con las firmas o corporaciones de mercadeo y elaboración (en la medida que se intensifica el tránsito de cosecheros de productos de primera necesidad a colonos cañeros o cosecheros de tabaco).
- 6.— Predominio de las relaciones de producción capitalistas y la transformación de agregado a proletario y de artesano a proletario, desarrollándose una clase obrera con un *weltanschauung* común basado en la solidaridad.
- 7.— Fortalecimiento estructural de la metrópoli colonial, al coincidir en la nueva metrópoli el control del aparato administrativo de Estado y la hegemonía en la estructura productiva. (Ver esquemas 1 y 2).<sup>(5)</sup>

Estas transformaciones sociales quebraron la política hacendada de la gran familia puertorriqueña”. Generaron a su vez, y se manifestaron en, un tipo de política distinto, que he creído conveniente llamar “triangular”, combinando el conflicto metrópoli-colonia y la lucha de clases. El Partido Unión de Puerto Rico representaba el mundo agrícola tradicional, en extraña alianza con el jacobinismo del profesional independiente. Esta alianza tenía raíces históricas en el liberalismo que se desarrolló en la clase de hacendados en el siglo pasado y en la procedencia social misma de los jacobinos. Se cimentaba cotidianamente en la política pro gobierno propio y un rechazo al avasallador capitalismo imperialista que la política colonial favorecía. La clase social eje en el Partido Unión era la clase de hacendados, que (es importante recordar para el análisis posterior del Partido Popular), era una clase con vocación hegemónica a base de una progresiva hegemonía social que iba cuajando de su posición en la estructura de

(5) Los esquemas 1 y 2 resumen el análisis de estas estructuras que he publicado en trabajos previos; el libro *Conflictos de clase y política en Puerto Rico*, CEREP, Cuaderno 2, S.J., 1976, y la serie de 5 artículos publicados en la *Revista de Ciencias Sociales*, (San Juan) bajo el título general de “La clase obrera y el proceso político en Puerto Rico”, vol. XVIII, núms. 1-2 y 3-4, vol. XIX, núms. 1 y 3; y vol. XX, núm. 1, (años 1974, 1975 y 1976). Estos trabajos incluyen numerosas referencias que debe consultar el lector interesado en la evidencia.



la producción social. Por ello podía desarrollar una política *ofensiva* frente a España. Las transformaciones en la estructura productiva que generó el cambio de dominación, principalmente la inversión en la producción de corporaciones metropolitanas en el azúcar y el tabaco —y el desplazamiento del café frente a estos productos en la macroeconomía— fue quebrando las bases estructurales de la hegemonía social hacendada. Conjuntamente, la política gubernamental de la administración colonial en otras áreas (e.g. educación, religión, administración pública) fue quebrando también su predominio ideológico-cultural. La política de la clase de hacendados fue tomando visos *defensivos*.

Un segundo ángulo en el triángulo político colonial lo constituían la administración directa de la metrópoli y los sectores sociales en que se apoyan, reunidos alrededor del Partido Republicano y capitaneados por la burguesía anti-nacional y la pequeña burguesía profesional intermediaria. El cuadro político se complicaba con la presencia independiente del naciente proletariado, el Partido Socialista, combinando en su lucha las mejoras inmediatas y la aspiración de una nueva sociedad basada en la solidaridad, tutelado de los elementos de cultura alternativa que desarrollaba.

#### EL RESQUEBRAJAMIENTO DE LAS CLASES SOCIALES EN LA ENCADENACION DE FORMAS DE LA SOBREPoblACION RELATIVA.

A partir de la tercera década de dominación norteamericana, una vez consolidado el capitalismo dependiente fueron dialécticamente asomando con más claridad las contradicciones de su desarrollo y estructura. Estas pueden resumirse en tres procesos económicos:

##### 1.— El deterioro en los terminos de intercambio:

En la medida que la economía puertorriqueña se configuraba alrededor de la monoproducción azucarera, se acentuaba su dependencia con el comercio exterior. Las transformaciones estructurales que acompañaron el desarrollo de la economía de plantaciones, fueron limitando el cultivo de productos de primera necesidad y las importaciones aumentaron vertiginosamente. En 1895 éstas representaban un valor aproximado de 16.8 millones de dólares y para 1920 sobrepasaban 105 millones. Construyendo un índice que asigne 100 para el valor de las importaciones en 1895, para 1920 éste habría alcanzado ser 627.<sup>(6)</sup> A principios de la década del 20, Puerto Rico era ya el noveno comprador de productos alimenticios de los EE.UU.; para 1935, era el tercero.<sup>(7)</sup>

(6) *Detalles en Cuadro 6, p. 63 de Conflictos... Ibid.*

(7) *D. Smith, Puerto Rico's Trade with Continental United States, Wash., 1937, p. 44.*



Ante tal dependencia en el comercio exterior, es sumamente importante el análisis de los términos de intercambio. La Gráfica 1 ilustra como a partir de 1925 comienza un continuo y progresivo deterioro en los términos para el país. Si tomamos el promedio de precios de 1910 a 1914 (primer quinquenio de cifras disponibles) como base para un índice comparativo, i.e., 1, el precio de las exportaciones para 1937 sería .92 y el de las importaciones 1.26. En otras palabras, para mantener el mismo nivel de importaciones sin afectar negativamente la balanza comercial se hacía necesario aumentar la producción bruta para la exportación en 36.2%. Cualquier aumento menor afectaba negativamente al ingreso o las importaciones. De hecho, entre 1929 y 1935 el comercio exterior de Puerto Rico experimentó por primera vez en este siglo una reducción sostenida en las importaciones. El comercio con los Estados Unidos representaba sobre el 90% de las exportaciones e importaciones, y el control absoluto por la metrópoli de los mecanismos del comercio exterior comenzó a repercutir negativamente aún sobre las mismas industrias que ésta había fomentado. Por ejemplo, en la década de 1921 a 1931 las exportaciones brutas de tabaco elaborado (cigarrillos, cigarrillos, capas, etc.) aumentaron en 9% y sin embargo, los ingresos generados por esa exportación se redujeron en 51.9% debido a la caída de precios.<sup>(8)</sup>

## 2.— La contracción de los sectores directamente productivos y la reducción en el ingreso per capita

El deterioro en los términos de intercambio, conjuntamente con una serie de contradicciones internas y externas en el desarrollo de las industrias básicas del país llevaron a una reducción en los ingresos generados por los sectores directamente productivos de la economía —la agricultura y la manufactura— de aproximadamente 30% en la década de 1929 a 1939.<sup>(9)</sup> En términos de industrias, la contracción de éstos sectores incluía:

- el colapso de la manufactura de tabaco (en 1920 era la segunda industria de exportación, representando sus exportaciones \$ 20 millones; en 1930 se habían reducido éstas a \$ 4 millones y para 1940 eran prácticamente cero),
- paralelamente, la reducción en el cultivo de tabaco (al perder la demanda derivada interna de su manufactura y al reducirse los ingresos de sus exportaciones en 41.7% entre 1929 y 1939 por la caída en los precios de exportación),

(8) *Calculado a base de cifras en Sol L. Descartes, Basic Statistics on Puerto Rico, Wash., 1946, p. 55.*

(9) *Calculado a base de cifras en D. Smith, Puerto Rico's Income, Wash., 1943, p. 18.*



— el colapso final de la industria del café, entre otras cosas, por la limitación del crédito (en la restricción general de la Depresión) a las industrias que fomentaba la Metrópoli en el país: el azúcar y el tabaco,

— un aumento en el valor de las exportaciones azucareras en los primeros años de la década del 30 y una reducción posteriormente, producto del deterioro en la industria que generó, contradictoriamente, su espectacular crecimiento dependiente anterior (en los años más críticos de la depresión las corporaciones azucareras en Puerto Rico tenían grandes ganancias y pagaban dividendos a sus accionistas. El caso de la Central Aguirre es dramático: dividendos de sobre el 30% en todos los años entre 1930 y 1935.<sup>(10)</sup> Con la caída casi general y dramática en los valores a nivel del capitalismo internacional resultaba más provechoso tratar de consolidar poder económico en las empresas coyunturalmente quebradas, que re-invertir tecnológicamente para un mayor rendimiento de azúcar por tierra y trabajo en una industria de ganancias aseguradas al corto plazo. En esta forma la productividad de la industria—tremendamente desarrollada en las décadas anteriores— fue deteriorándose y, con ella, la producción).

La crisis en los sectores productivos de la economía representó una reducción en el ingreso per cápita —y aún en las cifras brutas del ingreso nacional. Esta reducción es aún más significativa si se considera la distribución del ingreso por lo que el capitalismo asume como los factores de la producción, mientras los dividendos pagados por las corporaciones a sus accionistas y los pagos netos en renta e intereses no sufrieron reducción en año alguno—incluso aumentaron significativamente— los pagos a la gran mayoría de la población (jornales, salarios, compensaciones y otras ayudas directas) se redujeron hasta en un 27.4% en los cuatro años siguientes al 1929, primero de cifras disponibles.<sup>(11)</sup>

### 3.— La explosión estructural del desempleo

Entre 1930 y 1940 la población del país aumento en 21.1% y el empleo escasamente en 1.7%; desde 1899 hasta 1930 la proporción del empleo de la población total fluctuó alrededor

(10) *Esteban Bird, Report on the Sugar Industry in Relation to the Social and Economic System of Puerto Rico, San Juan, 1942, p. 40. Ver además cifras de ganancias de las otras dos grandes corporaciones azucareras norteamericanas en Puerto Rico en Gayer et. al.; The Sugar Economy of Puerto Rico, New York, 1938, p. 155.*

(11) *D. Smith, Puerto Rico's Income, op. cit*



del 33%, y entre 1930 y 1940 bajó hasta 27.4%.<sup>(12)</sup> La crisis en los sectores directamente productivos afectó evidentemente el empleo. Sin embargo, el problema del desempleo en este período trasciende el impacto coyuntural de esa crisis; fue cimentado por las contradicciones del desarrollo mismo de la acumulación capitalista. En la década del 30 la sociedad puertorriqueña sufrió una explosión de desempleo que venía gestándose estructuralmente desde principios de siglo.

Durante la primera década de este siglo se generó en Puerto Rico un proceso que Marx denominó sobrepoblación relativa flotante:<sup>(13)</sup> se dió una transferencia masiva de trabajadores hacia las áreas de desarrollo capitalista, que aumento en forma global el empleo, pero progresivamente a un ritmo comparativamente menor al nivel de producción. En este sentido, al producir la acumulación de capital que permite la inversión tecnológica sustitutiva de trabajo humano (o la reproducción de ese trabajo acumulado que representa), la población obrera produjo los medios para su propio exceso relativo. Hacia principios de la segunda década las industrias principales de la transformación capitalista del país —la caña de azúcar y la manufactura del tabaco— habían desarrollado las bases para un crecimiento independientemente del aumento en empleo o el trabajo vivo. Mientras el tonelaje anual de azúcar producido se triplicaba entre 1910 y 1934 (221.1% de aumento) la cifra de empleo permanecía prácticamente inalterada (A de 5.4%). Las cifras de empleo en el tabaco alrededor de 1930 no están disponibles, pero entre 1910 y 1920 el proceso fue evidente: un aumento en producción de aproximadamente 12% y una reducción en el empleo de 26%.<sup>(14)</sup>

La sobrepoblación relativa flotante generó una segunda forma de sobrepoblación que llamó Marx "latente". Esta se da en los campos, en la medida en que la producción capitalista va afianzándose en la agricultura y reduciendo la necesidad absoluta de trabajadores a través de la reproducción del trabajo humano acumulado en el capital y la simplificación de productos.

(12) La medida "tasa de participación" no se conocía para esa fecha y no existe información suficiente para calcularla ahora. La proporción del empleo de la población total se derivó con datos de U.S. Bureau of the Census, Fifteenth Census of the USA, Outlying Territories, Wash. 1932, p. 183 y Sixteenth Census, Puerto Rico, Bull. 2, Wash., 1942, p. 48.

(13) Marx, *El Capital*, tomo I, vol. III ed. Siglo XXI, Mexico, 1975, p. 797.

(14) Mas detalles en el tercer artículo de la serie "La clase obrera . . ." op. cit.



“Una parte de la población rural, por consiguiente, se encuentra siempre en *vías de metamorfosearse en población urbana o manufacturera*. Esta fuente de la sobrepoblación relativa fluye, pues, constantemente. Pero su flujo constante presupone la existencia en el propio campo, de una sobrepoblación constantemente latente, cuyo volumen solo se vuelve visible cuando los canales de desagüe quedan, por excepción, abiertos en toda su amplitud.”(15)

En la primera década de este siglo, los movimientos migratorios internos se dieron tanto hacia la ciudad de San Juan y otros pueblos de desarrollo en la manufactura del tabaco, como hacia municipios cañeros, alcanzando en éstos últimos niveles superiores. En la segunda década, sin embargo, los movimientos fueron fundamentalmente de zonas agrícolas —aún cañares— hacia las áreas urbanas principales. La década entre 1920 y 1930 fue la de más intensa migración: San Juan aumentó su población en 61% y la ciudad adyacente de Rio Piedras en 180%. Los periódicos registraban noticias como éstas:

“La constante invasión de trabajadores del interior de la Isla afecta las condiciones de vida y salario en San Juan”.

“Interminables caravanas de obreros invaden a San Juan”.(16)

El intenso proceso migratorio a las ciudades en la tercera década de este siglo, mientras el sector manufacturero de la economía se encontraba estancado produjo, como fenómeno macroeconómicamente generalizado, la tercera categoría de sobrepoblación relativa que discute Marx y que se ha traducido al español como “estancada” o “intermitente”. Esta:

“constituye una parte del ejército obrero activo, pero su ocupación es absolutamente irregular, de tal modo que el capital tiene aquí a su disposición una masa extraordinaria de fuerza de trabajo latente. Sus condiciones de vida descienden por debajo del nivel medio normal de la clase obrera y es ésto, precisamente, lo que convierte a esa categoría en base amplia para ciertos ramos de explotación del capital. El máximo de

(15) Marx, *Capital*, op. cit., pp. 800-801.

(16) Ejemplos del Periódico *El Mundo*, 1/10/23 y 13/1/24, p. 1.



tiempo de trabajo y el mínimo de salario la caracterizan. Hemos entrado ya en conocimiento de su figura principal bajo el rubro de la industria domiciliaria.”(17)

Esta descripción analítica de Marx corresponde perfectamente a la situación de los sectores de empleo en el Puerto Rico de este período:

1. crecimiento de empleos inestables, esporádicos, o “misceláneos”; por ejemplo, el mini-comercio y el “chiripeo” en los servicios;

2. aparición y apogeo de la industria domiciliaria de la aguja caracterizada por los más míseros salarios y días completos de trabajo;(18) industrias cuyo valor de exportaciones superaba al tabaco para 1930 siendo segundo en importancia sólo a la industria azucarera.

El estancamiento en el empleo azucarero y en la manufactura del tabaco que produjo el desarrollo contradictorio de la acumulación capitalista, representó una paralización en el proceso de proletarización. Habían sido precisamente las transformaciones en estas industrias las que dieron base material a principios de siglo a la formación del proletariado puertorriqueño y de ellas surgieron los grupos que configuraban sus organizaciones. La clase obrera puertorriqueña, formada en la etapa de desarrollo capitalista inicial de estas industrias —cuando aumentaba grandemente su empleo proletarizante —nació con la visión de que la proletarización arroparía al país. Al irse quebrando los patronés de vida del mundo señorial, pensaban los líderes de esta clase, los trabajadores a través de la educación obrera y la actividad sindical se irían despojando de las “musarañas”(19) que los separaban de la lucha por su reivindicación. La victoria del Socialismo era, pues, inevitable, espíritu que recoge el primer Programa del Partido Socialista:

(17) *Marx, Capital, pp. 801.*

(18) *U. S. Department of Labor, Appendixe*

(18) *U.S. Department of Labor, Appendixes Supporting Report on Home Needlework Industry, Wash., 1937.*

(19) *Musarañas es el título de un libro muy importante del más articulado de los ideólogos obreros de principios de siglo Ramón Romero Rosa (S.J., 1904) que recoge precisamente esta preocupación. Lleva como subtítulo “Opúsculo sobre ciertas preocupaciones y costumbres que son un estorbo a los trabajadores puertorriqueños para la compenetración de los reivindicadores ideales del obrerismo universal.”*



“Todo indica por toda la Isla que hay un movimiento social espontáneo, creciente, inevitable. Algo que es la época misma de transformación industrial, económica y mercantil.”<sup>(20)</sup>

Desde mediados de los años 20, la clase obrera se encontró ante la situación donde, aunque seguía desapareciendo el mundo señorial, no se estaba generando ya proletarios, sino marginados: ubicados en la economía en la sobrepoblación relativa intermitente o sencillamente desempleados. Aquellos subempleados de los servicios, el mini-comercio y el chiripeo (aquellos en empleos inestables y esporádicos), aquellos superexplotados de la aguja a domicilio y más aún los desempleados no participaban de las experiencias de donde había ido generando la clase obrera los elementos de cultura alternativa alrededor de la solidaridad combativa fundamento del planteamiento socialista.

Es importante señalar que la nueva ordenación estructural rompía las barreras entre grupos sociales que había ido distinguiendo muy claramente la transformación capitalista inicial. La crisis de la agricultura tradicional, por un lado, y el estancamiento en el empleo cañero y tabaquero, por el otro, colocaron en una misma situación estructural a descendientes de los niveles inferiores de la estratificación de la hacienda (agregados, medianeros y algunos campesinos de pequeña tenencia) y a descendientes de los asalariados de la economía capitalista (proletarios cañeros y artesanos proletarizados) al generar la migración a las ciudades y la incorporación de éstas, de ambos tipos de descendientes, en la sobrepoblación relativa intermitente o más ampliamente en el ejército industrial de reserva. Aún en la ruralía, tanto familias de antiguos agregados y medianeros como de antiguos cortadores de caña, se vieron forzados a recurrir a la industria doméstica de la aguja a domicilio. Descendientes de estos dos grupos de trabajadores tradicionalmente distanciados cultural y políticamente —respondiendo a unas diferentes relaciones de producción en las que habían estado históricamente envueltos— se encontraron arrastrados por unos mismos procesos y ubicados socialmente en forma similar.

La crisis de la agricultura afectó también a los pequeños núcleos urbanos (administrativos, comerciales y de servicios) de las regiones agrarias; y en los arrabales de San Juan se amalgamaron personas provenientes de dichos núcleos y personas que venían

(20) *Programa del Partido Socialista reproducido en A.G. Quintero Rivera, Lucha obrera, antología de grandes documentos en la historia obrera puertorriqueña, CEREP, San Juan, 1971, p. 90.*



directamente de la ruralía. Un estudio realizado en 1939(21) evidencia la diversidad de origen de los residentes de los arrabales de San Juan (áreas que por lo demás experimentaban el mayor crecimiento en la ciudad en este período). Cerca del 80% de los entrevistados se movió a San Juan en busca de mejores oportunidades de empleo, pero sin oferta alguna de trabajo definido. El nivel de empleo en las barriadas hacia 1939 no difería substancialmente del nivel general del país, pero predominando muy claramente el sub-empleo y los trabajos esporádicos inestables de la sobrepoblación relativa intermitente. El estudio antes citado presenta datos de empleo en el arrabal donde 40% son "no definidos", le sigue en importancia el trabajo en la construcción y luego "lavanderas, costureras, sirvientes, mozos en establecimientos de expendio de comida o bebida y vendedores ambulantes"(22). La inestabilidad residencial era de asombro: el 42.7% de las familias habían vivido menos de un año en la casa que ocupaban al entrevistarlos y este patrón se daba aún en las barriadas o arrabales más antiguos.(23)

Los bajos niveles de salario que presionaba al creciente ejército industrial de reserva, y la inestabilidad en la vivienda y el empleo, generaron una fuerte inestabilidad respecto al consumo, incluyendo el consumo de vivienda mismo —alrededor del 45% de la vivienda de arrabal era alquilada. Un estudio realizado en 1935 sobre los gastos de los "trabajadores" urbanos en general, señala que el 73% de las familias tenían "living expenses" sobre sus ingresos, y que ese déficit semanal se calculaba entre 46 y 66%.(24) Esta situación, económicamente insostenible a largo o mediano plazo, se hacía posible en los 30 con el enorme crecimiento del mini-comercio, que se explicó algunas páginas atrás. En la proliferada competencia por vender, dentro de una situación de pobreza e inestabilidad de empleo, ofrecer crédito ("vender fiao") era la vía más eficaz de asegurarse clientela. En el transcurso, los "trabajadores" urbanos iban hipotecando su vida.

En esta situación de ubicación tan difusa y quebradiza en la estructura productiva y de gran inseguridad en el consumo de las

(21) Manuel A. Pérez, *Estudio preliminar de las condiciones de vida en los arrabales de San Juan, San Juan, 1939.*

(22) *Ibid.*, p. 17.

(23) *Ibid.*, p. 11-13.

(24) Luz M. Ramos, *Study on the distribution of the weekly expenditures of laborers in the Urban Zone of Puerto Rico, n. 1., 1935.*



necesidades básicas, las experiencias cotidianas —hase de los patrones culturales— en torno al “buscárselas” para el consumo giraban precisamente respecto a ese “buscárselas” más claramente que en la lucha inserta en las contradicciones de un particular mundo del trabajo.

La sobrepoblación relativa debilitó enormemente las organizaciones obreras. En primer lugar porque frenó el crecimiento de éstas (esos sectores sociales son sumamente difíciles de organizar en uniones obreras); en segundo lugar, debilitó la lucha sindical por la reducción en los salarios que presionaba el ejército industrial de reserva, tanto en la presencia misma del desempleo, como la forma latente de sobrepoblación relativa respecto a los salarios agrícolas y la forma intermitente en los salarios principalmente urbanos. Y porque, concomitantemente a lo antes mencionado, quebró la fe del proletariado en la inevitabilidad de la victoria de su proyecto histórico.

Los procesos económicos descritos no sólo desarticularon a la clase obrera sino que también a los profesionales modernizantes y a las clases de la agricultura tradicional. Para ello debemos acercarnos a la dinámica en el sector de los servicios en la economía, sector que inició un rápido desarrollo a principios de siglo, resultado de la mayor macro-integración económica del modo de producción capitalista. La economía de mono-cultivo agrícola no ofrecía, sin embargo, un margen amplio a este desarrollo. La dinámica generada en el propio desarrollo de los servicios mantuvo, en la década del 30, un crecimiento en este sector desproporcionado a su base económica productiva y dialécticamente las clases y sectores sociales que abarcaba comenzaron a presionar por un cambio en la base productiva de su propio desarrollo anterior, ya agotada.

Esto tuvo repercusiones especialmente importantes en el empleo profesional, de fundamental consideración para el análisis de la base social del Partido Popular. El crecimiento en la demanda de este tipo de empleo generado por la mayor macro-integración económica del capitalismo, proveyó el canal más importante de ubicación social a los descendientes de propietarios en la agricultura tradicional —en vertiginosa decadencia.<sup>(25)</sup> La agudización de esta decadencia, con la crisis de la producción y comercio de esta agricultura en la década del 30, acrecentó la presión sobre este canal de ubicación precisamente cuando la demanda de empleo profesional en la

(25) Isabel Picó, *“Origins of the Puerto Rican University Student Movement Under*

(25) Isabel Picó, *“Origins of the Puerto Rican University Student Movement Under U.S. Domination (1903-1930)”* en A. Lopez y J. Petras, eds., *Puerto Rico and Puerto Ricans*, N. 31, 19. 3, específicamente p. 177



economía de plantaciones llegaba a un nivel de saturación.<sup>(26)</sup> A finales de los años 30 eran corrientes comentarios de observadores, como éstos:

“middle class boys are *flooding* the streams of professional<sup>(27)</sup> life. Commercial chances for them become fewer almost daily”

“Except for the top-notchers, professionals find themselves without much playing clientele; and their ranks are being increased by the flow of fresh graduates.”<sup>(28)</sup>

En la década del 30, pues, una generación de hijos de hacendados, medianos y pequeños agricultores se encontraron (junto a algunos hijos de artesanos) en una situación compartida de estrechez económica mientras estudiaban juntos en la escuela secundaria o en la Universidad. Existían, definitivamente, diferencias importantes en los niveles de ingreso, sin embargo, se compartía una concepción de situación como de estrechez y de sacrificio,<sup>(29)</sup> y, más importante aún, compartían un futuro común de incertidumbre como profesionales en una sociedad donde se iba limitando progresivamente la ubicación de éstos en la economía. Las familias de

(26) J.P. Augelli, en sus investigaciones sobre un municipio del interior, señala que la migración a San Juan en el período entre las dos guerras (mundiales) fue más intensa entre “upper class groups” y dos de las tres razones que encuentra confirman a nivel local el análisis que estoy presentando: “2. to find better business and professional opportunities and 3. to be able to send their children to the University” (para prepararse profesionalmente). *Geography of Agriculture and Settlements in Interior Puerto Rico*, tesis Ph.D. inédita, Harvard, p. 156 y “San Lorenzo: A Case Study of Recent Migration in Interior Puerto Rico”, *The American Journal of Economics and Sociology*, enero, 1952.

(27) E.M. Matsner y W. Laidlow, “Puerto Rico: Old Women in a Shoe”, *North American Review*, invierno, 1936 - 37, p. 7.

(28) M.W. Royse, *Puerto Rico*, N.Y., s.f. (¿1938?), pp. 3-4.

(29) En 1968 se publicó un libro (Angel Jimenez Lugo, *Huella de vencedores*, Barcelona) de biografías cortas de hombres públicos importantes del momento, en el gobierno, el comercio o las finanzas, principalmente, la mayoría de los cuales pertenecía a la generación que describo en el texto —estudiantes a finales de los años 20 y en los 30—. No sólo es casi unánime la descripción de estrechez o sacrificio cuando se describe ese período, sino además es prácticamente eso lo que le da cierta cohesión al libro (ojo al título). Los subtítulos de cada biografía son muy ilustrativos: “Portero que llega a Speaker”, “De mensajero a senador, todas las trazas del jíbaro”, “Del orfanato a la academia”, “El jíbaro se hace banquero”, “Erase un cortador de cañas”, “Fue mensajero del Banco” (el ahora dueño), “Los mil y un infortunio”, “De listero de obras a senador”, “Un drama desesperado”, “Cocinero llega a senador”, “Caramelero, boxeador y juez”, “Boticario que hoy mueve millones”, “Repartía compras en Harlem”; “Acarreaba purrones de leche” etc., etc.



de muchos habían perdido sus tierras o sentían la amenaza de perderlas: en 1935 el 79% del área cafetalera estaba bajo hipoteca, hipotecas que representaban el 102% del valor de dicha tierra hipotecada; el área tabacalera estaba hipotecada en un 64%, representando un 98% del valor de estas.<sup>(30)</sup> Querían dejarle a sus hijos algo "que nadie les pudiera quitar; una carrera",<sup>(31)</sup> sin embargo, estaban limitados "los carriles de la pista."

Un estudio realizado por la administración de la Universidad de Puerto Rico en 1932 encontró que de sus graduandos en 1929 43.8% estaba todavía desempleado y 55.6% de los graduados en 1930 y 31.<sup>(32)</sup> La dinámica (antes discutida) en el sector de los servicios pudo absolver un aumento en empleo profesional en la década: 42% de aumento entre 1930 y 1940. Sin embargo, este aumento representó una gran reducción en el ritmo de crecimiento que había experimentado el sector en las décadas anteriores (150% entre 1910 y 1920, 102% entre 1920 y 1930).<sup>(33)</sup> Se reducía el ritmo de crecimiento precisamente cuando llegaba a niveles de desenfreno la expansión en la oferta en gran medida generada, asimismo, por las tasas de crecimiento anteriores.

(30) Sol L. Descartes, "La situación hipotecaria rural", *Estación Experimental Agrícola, U.P.R.*, Boletín 42, San Juan, enero 1936, p. 22; M. Marsal, *Puerto Rico en la línea, La Habana, s.f. (¿1935?), p. 41.*

(31) "La mayor parte de los que frecuentan al recinto universitario son representantes de la clase media, ni proletaria, ni acomodada." Jose Gueits, "Trabajo y estudio forman en el campus una nueva generación de profesionales", *La Torre* II: 45, noviembre, 1940, p. 2. El estudio tiene un grave error metodológico, pues la muestra se tomó de estudiantes que habían solicitado prórroga en el pago de la matrícula, que implica necesariamente que tenían una situación de estrechez económica. Sin embargo, cerca de 2,000 solicitaron prórroga, una alta proporción de la matrícula total, lo que es en sí un dato muy sugestivo. Entre los padres de estos estudiantes predominaban los maestros de escuela pública y una categoría confusa denominada "agricultores sin finca de propiedad", que podían incluir desde medianeros hasta hacendados que hubieran perdido su tierra. Hubo muchos ejemplos también de artesanos y empleados clericales o análogos. Isabel Picó,

"La protesta estudiantil en la década del 30: del nacionalismo cultural al nacionalismo político", *CEREP Cuaderno 3, San Juan, 1974, pp. 143-5 resume muy bien los resultados.*

(32) Jose Gueits, *Estudio acerca del desempleo de graduados de los años 1929, 1930 y 1931 de la UPR, Archivo general UPR, según citado por Isabel Picó, Ibid., p. 157.*

(33) *Calculado a base de cifras presentadas por H. Perloff, Puerto Rico's Economic Future, Chicago, 1950, p. 401. Más detalles en el Cuadro 8 de un trabajo previo del cual me he visto forzosamente necesitado de tomar muchas partes para esta ponencia: A.G. Quintero Rivera, "Bases sociales de la transformación ideológica del PPD", CEREP Cuaderno 6, San Juan, 1975.*



Respecto a la saturación en la demanda de empleo profesional de la economía de plantaciones, es muy ilustrativo también el análisis de los cambios de la ubicación patronal del empleo. En el proceso de creciente integración macro-económica de la transformación capitalista inicial, el grueso del empleo profesional (dejando fuera el magisterio) lo absorbía la industria y el comercio.<sup>(34)</sup> Una vez consolidada esta economía comenzaron a darse fenómenos como estos:

- 1.- Cerca de 75% de los agrónomos graduados entre 1915 y 1934 estaban en 1935 en el servicio público.<sup>(35)</sup>
- 2.- El 52.5% de los graduados de la Facultad de Administración Comercial entre 1931 y 1938 estaban a finales del 38 trabajando con el gobierno.<sup>(36)</sup>

No tengo estadísticas similares para otros tipos de profesionales, pero podemos imaginar si éste era el caso para esas dos profesiones (fomentadas para el nuevo tipo de economía) cuál sería la situación de aquellos graduados de Artes Liberales y Educación que representaban en 1930 cerca del 60% de la matrícula universitaria total.<sup>(37)</sup>

El sueño de la americanización —el nuevo orden de modernidad democrática— de los profesionales intermediarios del Partido Republicano de principios de siglo se desvanecía ante la crisis económica del capitalismo de plantaciones.<sup>(38)</sup> Paralelamente, la clase de hacendados, clase residente con vocación hegemónica al momento de la invasión, había perdido frente al imperialismo las bases estructurales de su existencia misma y, al desplo-

(34) Por ejemplo, entre 1899 y 1910 los contables cajeros y tenedores de libros casi se triplicaron en número (288.5% de aumento). Calculado a base de cifras de los Censos citados por I. Picó, "La protesta . . ." *op. cit.*, p. 141.

(35) Luis A. Izquierdo, "Nuestros agrónomos: su labor y sus cargos: Rev. de Obras Públicas XII: 11 mayo, 1935, según citado por *Ibid.*, p. 148.

(36) Samuel L. Rodríguez, "Estado profesional de los graduados de Administración Comercial", Boletín de la UPR IX: 2, p. 19. Es importante señalar también de este estudio que el tipo de empleo que se encontró mejor remunerado fue el empleo independiente, o llamado "negocio propio". Sin embargo, representaba sólo 2.6% de la muestra de graduados.

(37) Isabel Picó, "La protesta . . .", p. 154.

(38) . . . siendo pisoteado además por la rudeza de la política colonial norteamericana en esas décadas, ilustrada y demostrada a saciedad en el libro de un profesional, Republicano desde la fundación del partido, Roberto H. Todd, *Desfile de gobernadores 1898-1943*, Madrid, 1966 (1ra. ed. 1943). Ver también Leopoldo Cuban, "A Porto Rican View of American Control", *Current History (NY Times)* 31: 6 marzo, 1930, pp. 1158 y B. y J. Diffie, *Porto Rico: A Broken Pledge*, N. Y. 1931.



marse la base estructural de su hegemonía social, fue desplomándose también la generalización cultural nacional de su *weltanschauung*. Por otro lado, los elementos de cultura alternativa que la clase obrera fue configurando, y que se manifestaban en la esperanza de la inevitable victoria del Socialismo, sucumbían ante la paralización de la proletarización en los desarrollos de la sobrepoblación relativa. Así, la ausencia de una clase hegemónica residente, o la ausencia de una clase que pudiera proyectar al futuro unos patrones culturales en su lucha por la hegemonía, produjo una profunda crisis ideológico-cultural en el país, que recogió la generación intelectual del período en lo que llamó “la búsqueda de la identidad.”<sup>(39)</sup>

El desarrollo del capitalismo imperialista, frente al antiguo colonialismo mercantilista y la formación económico-social que he llamado “señorial de haciendas,” generó una dinámica social que produjo y se tradujo, a principios de siglo, en una política de clases. La política de la lucha triangular entre 1915 y 1924 abarcaba una serie de sectores y capas, pero respondía fundamentalmente a unas definidas clases sociales en la complejidad colonial: el proletariado naciente, la descendente clase de hacendados, y las ascendentes pequeña-burguesía profesional intermediaria y burguesía anti-nacional (aliadas al poder metropolitano) cada una con su ideología correspondiente. En un capitalismo dependiente, impulsado y dominado por el imperialismo, con lo que esto implica en el movimiento de los términos de intercambio, en la reubicación de la inversión (concorde al mercado de capitales del capitalismo matriz) y, por ende, en la inestabilidad de la relación relativa de los factores productivos e implícitamente en el desarrollo de las fuerzas productivas, el desarrollo de la acumulación capitalista y su encadenación de formas de la sobrepoblación relativa, quebró las bases de la política de clases. Se desvanecía este tipo de política en la medida en que se daba el resquebrajamiento de las clases sociales mismas, tanto a nivel de ubicación estructural como a nivel cultural e ideológico-político. La desesperanza que producía la crisis cultural de ese resquebrajamiento general —tanto en el mundo señorial, como en el capitalismo dependiente— abría las posibilidades de una nueva configuración ideológica basada en esa desubicación clasista.

## EL DESARROLLISMO POPULISTA.

Hacia finales de la década del 30 todos, con excepción de las reducidas clases anti-nacionales, sufrían decepciones, privaciones o pobreza. El capitalismo de plantaciones, a través de su materialización empresarial en las corporaciones ausentistas, se veía responsable de estos procesos, que se traducían, incluían o implicaban la miseria de los trabajadores, la quiebra de los hacendados, la pauperización de los campesinos de pequeña tenencia, las degradaciones y humillaciones de los medianos y pequeños agricultores como pequeños colonos cañeros o cosecheros de tabaco hipotecados, el

(39) e.g., Antonio S. Pedreira, *Insularismo*, Madrid, 1934.



empleo inestable y el desempleo, la limitación en la participación económica del creciente sector profesional, la corrupción política y la desesperanza general. Y así fue generalizándose culturalmente en la comunicación social. Los procesos sociales descritos, al manifestarse en el requebrajamiento de las clases, facilitaron un nuevo tipo de política: "la unión del pueblo contra los enemigos del pueblo;" la política populista que habría de representar el Partido Popular.

El populismo en Puerto Rico fue impulsado y dirigido por un sector profesional que en los 30 provenía fundamentalmente de familias de hacendados arruinados y de estratos inferiores del mundo de hacienda. Llevaba consigo tradiciones y elementos culturales de esa clase moribunda, pero acrisolados por la desubicación estructural de la movilidad y la crisis cultural de identidad que producía la agonía de la antigua clase nacional con vocación hegemónica, de la cual se sentían herederos los miembros de este sector. Descalabrado el pasado, y tremendamente inestable la ubicación estructural presente, este sector fue configurando una clase, más que en términos de su pasado o presente, en términos de un proyecto político que proveyera la base material de la nueva hegemonía a la cual se aspiraba. El tremendo crecimiento de la importancia del sector gobierno en la economía en el último lustro de la década del 30, la participación de estos nuevos profesionales en los experimentos liberales del Nuevo Trato en Puerto Rico y la ilusión novotratista de la re-dirección gubernamental de la economía a través de la planificación estatal, sentaron las bases para dicho proyecto político: la constitución de un Estado nacional en el país que encarnara al pueblo y, a través del Estado, el dominio político de la necesaria reconstrucción económica de esa colonia en crisis. El Partido Popular Democrático (PPD) se constituyó (1938) en torno a este proyecto, alrededor del cual los herederos de la difunta tradición hegemónica de hacienda se manifestaban como algo más que un mero sector social profesional —intermediario en la economía o proveedor de servicios—; se manifestaban como una clase en formación.

En el proyecto PPDista el control clasista sobre el proceso económico se daría a través de la planificación estatal,<sup>(40)</sup> y la legitimación social de este control a través de la ideología populista.<sup>(41)</sup> Esta se basaba sobre

(40) *El énfasis en la planificación en los primeros años de gobierno PPDista y el papel de esta clase social en este proceso puede constatarse en F.S. Cohen, "Science and Politics in Plans for Puerto Rico", Journal of Social Issues II: 6-7, otoño de 1947; C.T. Goodsell, Administración de una revolución, San Juan, 1967; P.C. Newman, Planning for Puerto Rico, San Juan, 1945; Clarence Senior, "Research and Administration in Economic Reconstruction", J. of Social Issues III: 4, otoño, 1947; entre otros.*

(41) *El análisis más abarcador de esta ideología puede leerse en Emilio González Díaz, El populismo en Puerto Rico: 1938-1952. tesis de Doctorado inédita, UNAM, México, 1977.*



la concepción de un mundo maniqueo: la división fundamental de la sociedad se daba entre los buenos —el pueblo— y los malos —los enemigos del pueblo—, que eran los grandes intereses económicos explotadores (las corporaciones del capitalismo de plantaciones) y los políticos corruptos que permitían dicha explotación.<sup>(42)</sup> La realidad estructural estaba presente en la ideología PPDista sólo como marco o escenario a esa lucha maniquea y no como factor determinante o principal. La importancia otorgada en la ideología PPDista al papel del gobierno o el Estado está íntimamente vinculada a esta concepción maniquea. Los grandes intereses económicos pueden explotar al pueblo por los políticos corruptos, porque el gobierno es comprado y no representa realmente al pueblo. Pero si el pueblo se constituye en gobierno, el Estado no permitirá la victoria del villano.<sup>(43)</sup> Dentro de esta concepción maniquea el PPD entendía que la política económica del gobierno ductaría las pautas de la producción, asegurando así el triunfo de la justicia social.<sup>(44)</sup>

Para el P. Popular el pueblo estaba formado por clases que compartían una condición de explotación y se complementaban en la búsqueda del bien común. Convencidos de esta complementaridad,<sup>(45)</sup> en una aceptación tácita de la división de trabajo capitalista (en la concepción maniquea el mal no radicaba en el capitalismo, sino en los capitalistas explotadores) el PPD nunca postuló el desarrollo del pueblo hacia una sociedad sin clases, sino el logro de la “justicia social” para las clases;<sup>(46)</sup> para las clases que sufrían al enemigo del bienestar común, a la vez que podían, en su unión contribuir al logro de dicho bienestar.<sup>(47)</sup>

En la concepción del gobierno democrático como representante del pueblo, junto a la concepción del pueblo formado por las clases económicas populares a las cuales se les reconocen intereses particulares ninguna de estas clases económicas tradicionales —obrera, campesina, comercial, agricultora— puede hacer el gobierno, puesto que gobernaría en beneficio de sus particulares intereses. Todas deben estar representadas en el gobier-

(42) Muñoz Marín en *El Imparcial* 29/2/40, p. 8.

(43) P.P.D., *Catesismo del Pueblo*, San Juan, 1940, preguntas 32 y 33.

(44) Se traduce en los *Programas de 1940 y 1944*, vea PPD, *Compilación de programas*, San Juan, s.f., pp. 1-25.

(45) e.g., PPD, *El libro del Pueblo*, San Juan, 1959, p. 45.

(46) Vicente Geigel Polanco, *El despertar de un pueblo*, San Juan, 1942, pp. 205-206.

(47) Ver por ej., “PPD en acción”, *El Imparcial*, 19/6/40, p. 27; artículo del PPDista Carlos Ramón Benítez en *El Imparcial*, 3/8/40, p. 15; entrevista a Muñoz Marín en *El Imparcial*, 8/8/40, p. 8.



no<sup>(48)</sup> que debe dirigirse, sin embargo, por una clase no configurada en términos de sectores económicos o posición en la estructura productiva, sino en términos de la acción gubernamental misma que representa al pueblo; una clase política o de Estado. El sector-de-profesionales-haciéndose clase precisamente en torno a un proyecto político de acción estatal, esa "clase media lider" a que se refiere su líder máximo, Luis Muñoz Marín, en sus discursos de campaña<sup>(49)</sup> configurándose en términos del *servicio público*, en la medida que sus intereses radican en la acción del Gobierno que es encarnación del pueblo o su poder, no tiene intereses particulares y es por tanto la llamada a dirigir la lucha del pueblo en su unidad. Es una clase que se debe al pueblo, porque se conforma en torno a la encarnación del poder del pueblo en el Estado.

En la ideología populista la dirección de la economía por el Estado se sostendría fundamentalmente sobre dos pilares de acción estatal: el fomento de la producción (sustituyendo la agotada y socialmente despreciada economía de plantaciones) y la legislación social, para garantizar la distribución de la riqueza generada por el crecimiento de la producción.<sup>(50)</sup> Carentes de una concepción estructural de la problemática económica, la ideología populista no formuló una estrategia clara para el "fomento de la producción" siguiendo lo que sus líderes llamaron "una política pragmática" que podía moverse, de acuerdo a conveniencias coyunturales, desde el establecimiento de empresas por el Estado hasta un programa diseñado para la inversión directa de empresas privadas extranjeras. Lo social en la economía radicaba en la legislación social, que el más importante de sus artífices, Vicente Geigel Polanco, resumió extraordinariamente en esta forma:

La legislación social es:

- a.- tutelar; dirigida a la protección de grupos económicamente débiles, necesitados o indefensos, para garantizarles justicia, seguridad y bienestar;
- b.- de clase; porque se dirige a amparar los derechos o asegurar la protección de determinadas clases ... que han menester de la acción tutelar del Estado;
- c.- responde al propósito de justicia social ... para corregir los excesos del individualismo económico;
- d.- reconoce la significación social del trabajo e
- e.- imprime a éste mayor dignidad;

(48) N. H. C. en original

(49) N. H. C. en original

(50) N. H. C. en original



- f.- representa una intervención positiva del poder público
- g.- con carácter de obligatoriedad para todos.(51)

La nueva clase de Estado —en formación— revivía el paternalismo de su clase-madre, pero transformado sobre las distintas bases de su posición en la producción social. El paternalismo personal de hacienda se transformaba en “legislación social” de Estado, “para proteger las clases que han menester de su acción tutelar.”(52) La legislación social rompía el *laissez-faire* clásico y tuvo la violenta oposición de esa “gran conspiración (de) todas las fuerzas reaccionarias que quieren seguir ganando millones a costa de ustedes (el pueblo)”,(53) sin embargo, no alteraba las bases del modo de producción . . . “justicia social para *corregir* los *excesos* del individualismo económico.” Reconocía la “significación social del trabajo” al cual se trataría de “imprimir mayor dignidad”, pero no hablaba, como el PS dos décadas antes, del trabajo como base de la producción social, y por ende, de “todo el poder para los trabajadores”.

En la década del 40 se registran tres cambios importantes en la concepción PPDista sobre el papel del Estado en el proceso de “desarrollo” o crecimiento económico, cambios cuyas raíces se encuentran en la base clasista del partido y su proyecto.

- 1.- El cambio de un papel directo del Estado en la producción al papel de desarrollar las condiciones para un crecimiento económico que hacen directamente otros.

En su interés por transformar la economía de plantaciones azucareras, el PPD inicialmente promovió, desde el gobierno, el establecimiento de fábricas del Estado y por ello recibió la “acusación” de socialista de los reaccionarios intereses de la economía de plantaciones. Aunque la ideología PPDista nunca fue socialista, sí hubo interés entre esta clase-en-formación en el socialismo, por lo que representaba en términos de control estatal de la economía y su organización racional, planificada, técnica: el mundo verdaderamente moderno, el avance de la ciencia.(54) La participación guber-

(51) Bases, naturaleza y caracteres de la legislación social, *San Juan*, 1944.

(52) *Vea también discurso de Andrés Grillasca, alcalde de Ponce en P.R., Dept. del Trabajo, Discursos pronunciados en la celebración del Día del Trabajo, San Juan, 1943.*

(53) *Periódico de propaganda del PPD, El Batey, 15/6/42, p. 2; vea también, M. Avilés Bracero, La doctrina legal del enriquecimiento sin causa, San Juan (Departamento del Trabajo), 1944.*

(54) *Es el reclamo principal de algunos trabajos “socialistas” de la época que traducen, editan y publican en Puerto Rico miembros del PPD; e.g., Carliss Lamont,*



namental directamente en la producción, sin embargo, chocó con un aspecto fundamental del populismo clasista del Partido: las bases legitimantes del liderato o la hegemonía de la clase técnico-profesional de Estado-en-formación. Esto, en la siguiente forma: si el gobierno se envuelve directamente en la producción se convierte en un patrono y, en ese nivel micro, como patrono, va a entrar en conflictos con la clase obrera, o al menos con los trabajadores a nivel de empresa. (No se vislumbraba aún el desarrollo posterior de la concepción del gobierno-patrono entre empleados de servicio público). La clase-en-formación alrededor de la acción estatal podía dirigir "la unión del pueblo" porque no tenía intereses económicos particulares, i.e., en la medida que sus intereses radicaban en la acción estatal misma que el poder del pueblo. Como patrono iba a desarrollar los intereses empresariales de esas industrias, en conflicto potencial con sus trabajadores, perdiendo la legitimación de su liderato clasista como natural representante del pueblo. Por más que trató el Partido que sus trabajadores vieran las industrias del Estado como suyas por pertenecer al pueblo, los trabajadores no se sintieron co-dueños sino llanamente obreros asalariados de empresa<sup>(55)</sup> y, especialmente en las nuevas industrias manufactureras del Estado, se desarrollaron algunas de las uniones obreras más desafiantes del período.

La incursión del gobierno en la producción directa comenzó a desarrollar también un paternalismo empresarial político. Personas que habían colaborado en la campaña electoral (o familiares o protegidos de estos) esperaban entonces empleo o buen trato (ascensos, etc.) en las empresas económicas del Estado.<sup>(56)</sup> Este paternalismo empresarial rayaba, pues, en patronazgo político, que iba en contra de la ideología de la clase eje del movimiento PPDista. Esta había ido cuajando, presisamente, de la crítica a la corrupción y al patronazgo, de la prédica del purismo político,<sup>(57)</sup>

---

Puede que a usted le guste el socialismo, Ponce, 1943 (que se dedica a explicar "las razones por las cuales americanos de todas las clases sociales están aceptando el socialismo") o Lewis Carey, La crisis de la clase media, San Juan, 1945, (Ed. Esther). Estos dos ejemplos fueron traducidos ambos por René Jiménez Malaret.

(55) Felix Morales, Tres maquinarias y lucha con fantasmas, San Juan; Elena Padilla, "Nocorá: the subculture of Workers on a Governmentowned Sugar Plantation" en J. Steward et. al., The People of Puerto Rico, Urbana, 1956; Mathew O. Edel, "Land Reform in Puerto Rico 1940-59", Caribbean Studies II: 3 y 4, oct., 1962 y enero, 1963, especialmente parte 2 (II: 4). Edel sugiere que esto era generado por el hecho de que, aunque se repartían ganancias, los trabajadores no participaban en absoluto en la administración; y puede uno añadir, ni en la planificación ni en la determinación de políticas.

(56) Stead, Fomento, op. cit., p. 15, Padilla, Ibid.; Edel, Ibid.

(57) Este tema predomina en la campaña final de las elecciones del 40, El Imparcial, sección Foro Político del mes de oct. del 1940, específicamente los días 3, 4, 5, 6, 11, 12, 19.



que fuera realzando la imágen e importancia de la acción estatal que sería la base de su ubicación clasista en la producción social. El paternalismo empresarial iba contra la pureza del servicio público; la tradición paternalista tenía que canalizarse estatalmente: en el estado de ley, i. e., la legislación social.

Estos factores explican la transformación de la política original de empresas estatales a la política de (supuesta) dirección estatal de la economía de libre empresa a través de controles e incentivos gubernamentales macro-económicos. Por ejemplo, se paralizó la compra gubernamental de centrales y plantaciones y, por otro lado, se declaraba la industria azucarera industria de servicio público, donde los empresarios o corporaciones particulares tenían la obligación de regirse dentro de unos cánones formulados por el Estado, como los salarios mínimos y el arbitraje obligatorio en los "conflictos" industriales.

El programa de empresas estatales iba dirigido a sentar las bases de una economía manufacturera: fábrica de cemento para el desarrollo de la manufactura; fábrica de cristal para los envases de la elaboración del ron; fábricas de cartón para su exportación y la de otros posibles productos manufactureros a desarrollarse, etc.<sup>(58)</sup> Aún descartada la intervención directa en la producción la manufactura había que impulsarla a toda costa. Significaba quebrar la hegemonía económica de las corporaciones azucareras, los grandes enemigos del pueblo en la concepción maniquea; representaba además la apertura de la macroeconomía, en su diversidad y complejidad. Esta apertura no sólo requería una mayor utilización de ocupaciones técnico-profesionales (cuya valoración naturalmente aumentaba), sino ampliaba el marco de intervención estatal en la planificación y, a través de éste, el radio de influencia o control aspirado de esta clase-en-formación.

Necesitando esta clase, para su propia configuración y desarrollo, el crecimiento económico manufacturero, aprovechó positivamente la coyuntura internacional de post-guerra. En los años que despuntaba en la economía norteamericana una gran exportación de capital, principalmente en la industria liviana que buscaba mercados de trabajo de salarios bajos, se produjo en Puerto Rico la "Ley de incentivos industriales" para la atracción de la inversión extranjera.

- 1.- El cambio de un Estado claramente identificado con las "reivindicaciones populares" a un Estado armonizador de intereses conflictivos.

(58) No quiero implicar que ésta fuera su racionalidad única. Estaban presente también otras razones económicas en período de guerra, como los problemas de transportación y por lo tanto la importancia de reducir las importaciones con el desarrollo de productos para los cuales no tuviera Puerto Rico que importar la materia prima. Al respecto ver, David F. Ross, *The Long Uphill Pat.*, cap. IV.



En la medida que el control económico a principios de los 40 estaba en manos de los enemigos del pueblo, el Estado que representara al pueblo tenía que llevar una ofensiva transformadora contra el poder económico reinante.

Ahora bien, la inversión extranjera en la manufactura se estableció en el país vía programa gubernamental de atracción e incentivos. Los empresarios o corporaciones ausentistas de la manufactura son invitados de esa encarnación del poder del pueblo que es el gobierno; vienen a ofrecer empleos en una economía plagada por el desempleo, a ofrecer mejores salarios que los antiguos agrícolas, a ayudar en la diversificación de la economía y en general al “desarrollo” económico del país. Mientras en el 1940 las reivindicaciones populares estaban reñidas con aquellos que controlaban la estructura económica, las corporaciones ausentistas —enemigas del pueblo— de la economía de plantaciones, en el 1948 los nuevos empresarios o corporaciones van a contribuir en el “programa del pueblo”. La naturaleza del gobierno populista en su visión maniquea tuvo necesariamente que transformarse. Mientras en 1940 se lanzaba con las reivindicaciones populares frente “al capital”, a los grandes intereses, los enemigos del pueblo; en 1948, siendo el “nuevo capital” amigo en el programa del pueblo, el gobierno asumirá su rol de armonizador de los posibles conflictos de intereses particulares, por el bien común, por la marcha del pueblo hacia la abolición de la miseria.

- 3.- El cambio de posición respecto a la metrópoli: de un partido que favorecía el establecimiento de un Estado independiente a una posición autonomista.

Respecto a esta importante y compleja problemática, sólo quiero recordar dos puntos que emergen de la naturaleza clasista de la ideología populista. Primero, el sentido fundamental de la Independencia para un sector profesional-haciéndose-clase alrededor de un proyecto político de Estado, era precisamente lo que la Independencia significaba para la constitución de un Estado. En otras palabras, en una colonia clásica no existe un Estado propiamente dicho; el gobierno responde al Estado de la potencia colonial. La formación de esta clase requería la creación de un Estado.

La aspiración PPDista a la Independencia surgía también de la dinámica social que había nutrido el movimiento y el maniqueísmo de su populismo. Tanto las clases y sectores de donde provenía su clase-eje-formación, como los demás sectores y clases que le dieron su apoyo, sentían al capitalismo colonial de plantaciones como su enemigo. No se trataba ya, generalizando, de la defensa de unos intereses económicos que había sepultado la historia, sino la venganza de su muerte y, en su maniqueísmo, la nueva vida, que emerge de la muerte del mal. Por ésto, la experiencia del gobernador colonial novotratista Tugwell, (para quien también eran enemigos los grandes intereses azucareros) y los inicios del crecimiento en la manufactura, cambiaron rápidamente la concepción PPDista



de las relaciones económicas vis a vis el colonialismo. A finales de los 40, las relaciones con los Estados Unidos seguían siendo inaceptables en el plano político, pero convenientes en lo económico,<sup>(59)</sup> cuando en los 30 se veían ambos aspectos parte de un mal común, enfatizando, de hecho, lo económico.

El segundo punto a recordar es, que el desarrollo del Estado, para esta clase-en-formación, no era únicamente un proceso político. Romper las ataduras coloniales era sólo parte del desarrollo del Estado, que implicaba además su inserción en el proceso económico para la reordenación comprensiva de la vida social. El desarrollo del Estado en su inserción en la economía dependía del desarrollo de dicha economía: en una economía industrial, compleja, moderna, la intervención estatal y la dirección en su planificación harían crecer al Estado.<sup>(60)</sup>

La estrategia de crecimiento económico por la que se lanzó el P. Popular ya claramente con la ley de incentivos industriales del 47, encontraba dificultades con la independencia. La necesidad de quebrar las ataduras coloniales para el desarrollo del Estado en el campo político se reñía en dicha estrategia, con el desarrollo del Estado en la modernización de la economía y su programa de la abolición de la miseria. Esta clase-en-formación encontró una supuesta respuesta a esta dicotomía en el Estado Libre Asociado: un gobierno local autónomo dentro de un mercado común, moneda común, seguridad internacional común, ciudadanía común con los Estados Unidos.<sup>(61)</sup>

(59) Antonio Fernós Isern, "La colonia se va", MS del 1947 o su libro *Puerto Rico libre y federado*, San Juan, 1951. Fernós, importante líder fundador del PPD fue Comisionado Residente en Wash., desde 1948 hasta 1964 y candidato del PPD derrotado en las mismas elecciones de 1940. Mayor discusión en González Díaz, op. cit.

(60) Es el mensaje implícito de la publicación de la *American Society of Civil Engineers. PR section, Welcome to Progressive Puerto Rico*, San Juan, 1952, al momento de celebrarse una convención "nacional" (EU) de ingenieros en el país; es la celebración del progreso PPDista: una economía en asombroso crecimiento cuya base la constituye la actividad económica del gobierno; no a través de la inversión en la producción, sino sentando las bases para la inversión privada con el desarrollo de la infraestructura. Ver también Millard Hansen y Henry Wells eds., *Puerto Rico: A Study of Democratic Development*, número CCLXXXV (enero de 1953) de *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* dedicado completamente a la apología de la "revolución PPDista".

(61) Esta respuesta no fue la invención de un líder, como se ha interpretado superficialmente; fue cuajando históricamente en esa clase-en-formación, como evidencian numerosas manifestaciones de su liderato intermedio. Ver por ejemplo Luis Santaliz Capestany, *Presente y futuro de Puerto Rico*, San Juan, 1949 (discurso de este Representante a la Cámara por el PPD en una graduación de la escuela



La transformación PPDista respecto al "status" no fue asunto, pues, de "traidores o vendidos o lambeculos del imperialismo" (aunque la impresión se diera). Fue la respuesta genuina de una clase-en-formación con vocación hegemónica, configurándose a través de la política populista y en torno al mito del "Estado del pueblo": el Estado que no respondiera a clases, existiendo clases, y donde la "clase de Estado" sería su líder natural sobre quien no podrían ni intereses ni imperios.

He repetido numerosas veces el concepto de "clase-en-formación" en el análisis de los procesos económico-sociales que generaron el populismo PPDista. Ahora, ¿logró realmente esta clase formarse?, ¿consolidarse en su proceso de configuración? La contestación a esta pregunta requeriría un examen de procesos posteriores a los que intenta esta ponencia; todos los indicios, sin embargo, indican que no. El capitalismo se comió a esta clase y se va comiendo su mito, por eso la bancarrota ideológica de su descendencia hoy. No era éste el caso en los 50, donde la producción intelectual puertorriqueña estuvo inundada de su ideología, en todo su optimismo.

Hoy, el "First Boston Corporation" y los bonistas de Wall Street rigen nuestra economía. La trayectoria de los profesionales del 40 ha sido la de intermediarios, rol detestado por sus aspiraciones hegemónicas iniciales. El fracaso de esa clase-en-formación que nunca alcanzó a ser, es el fracaso de sus ilusiones respecto al Estado (a un Estado sobre las clases) en su política de desarrollo.

\* \* \*

---

*superior del minúsculo pueblo de Maricao). Fue resumida extraordinariamente por su líder máximo Luis Muñoz Marín en "Puerto Rico, los Estados Unidos y el Estado Libre Asociado", traducido de Foreign Affairs núm. de julio de 1954 y reproducido en E. Fernández Méndez, Cronicas de Puerto Rico, San Juan, 1956, pp. 315-328.*

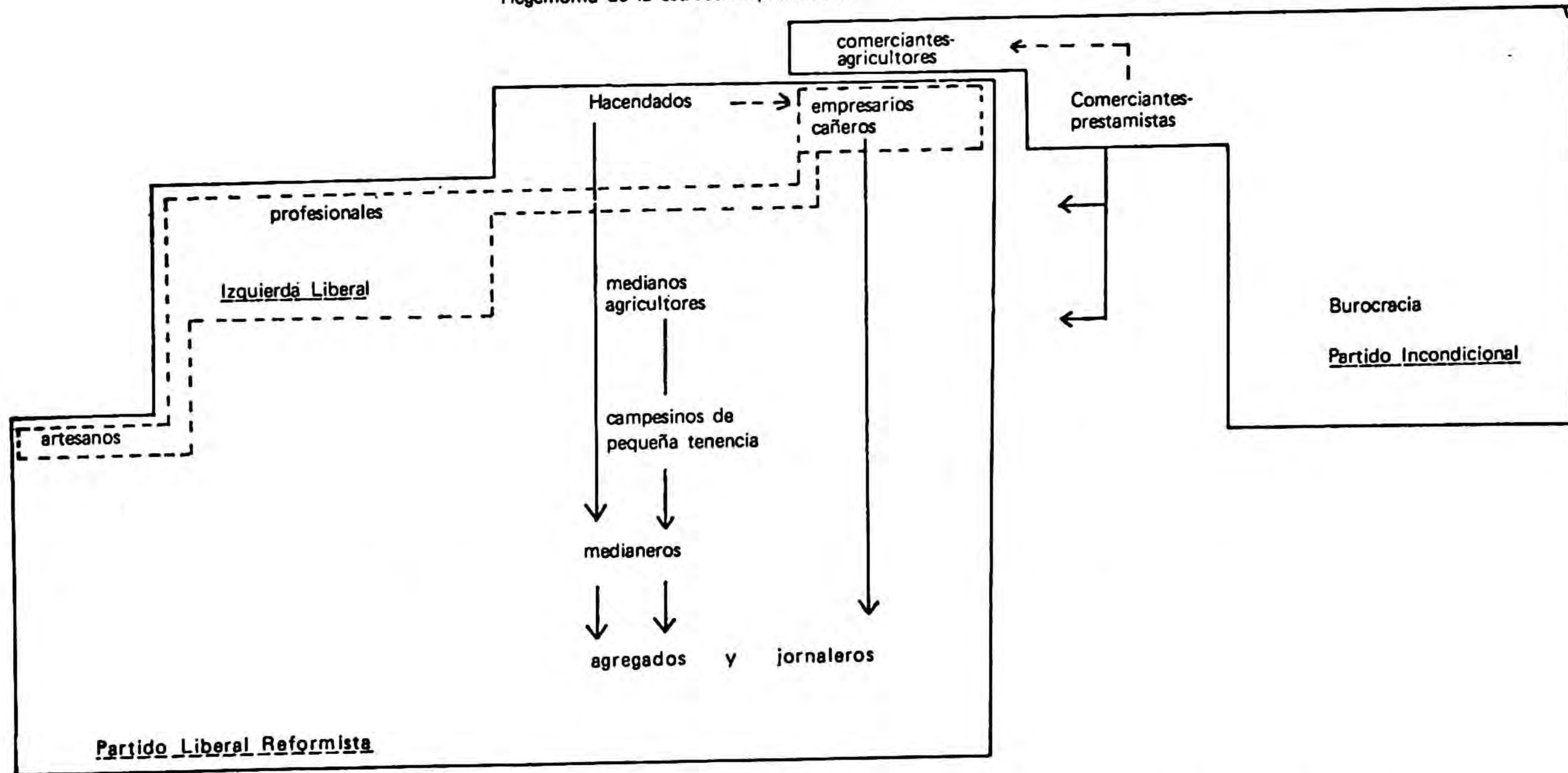


# ESQUEMA I

## ESTRUCTURA SOCIAL - FINALES SIGLO XIX

Hegemonía de la estructura productiva

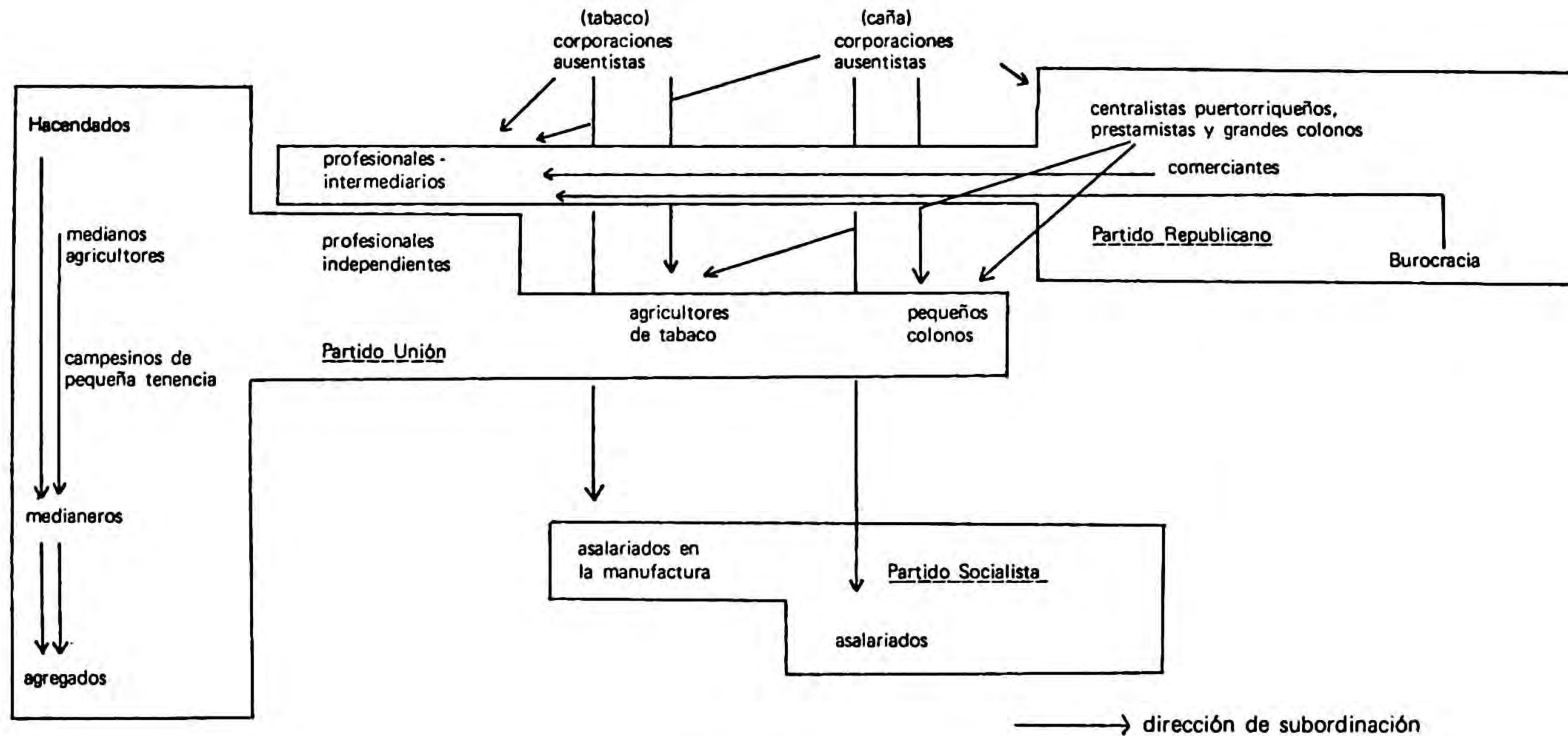
Poder Metropolis



Reproducido de A. G. Quintero Rivera, "Bases sociales de la transformación ideológica del PPD", CEREP, cuaderno 6, S.J., 1975.

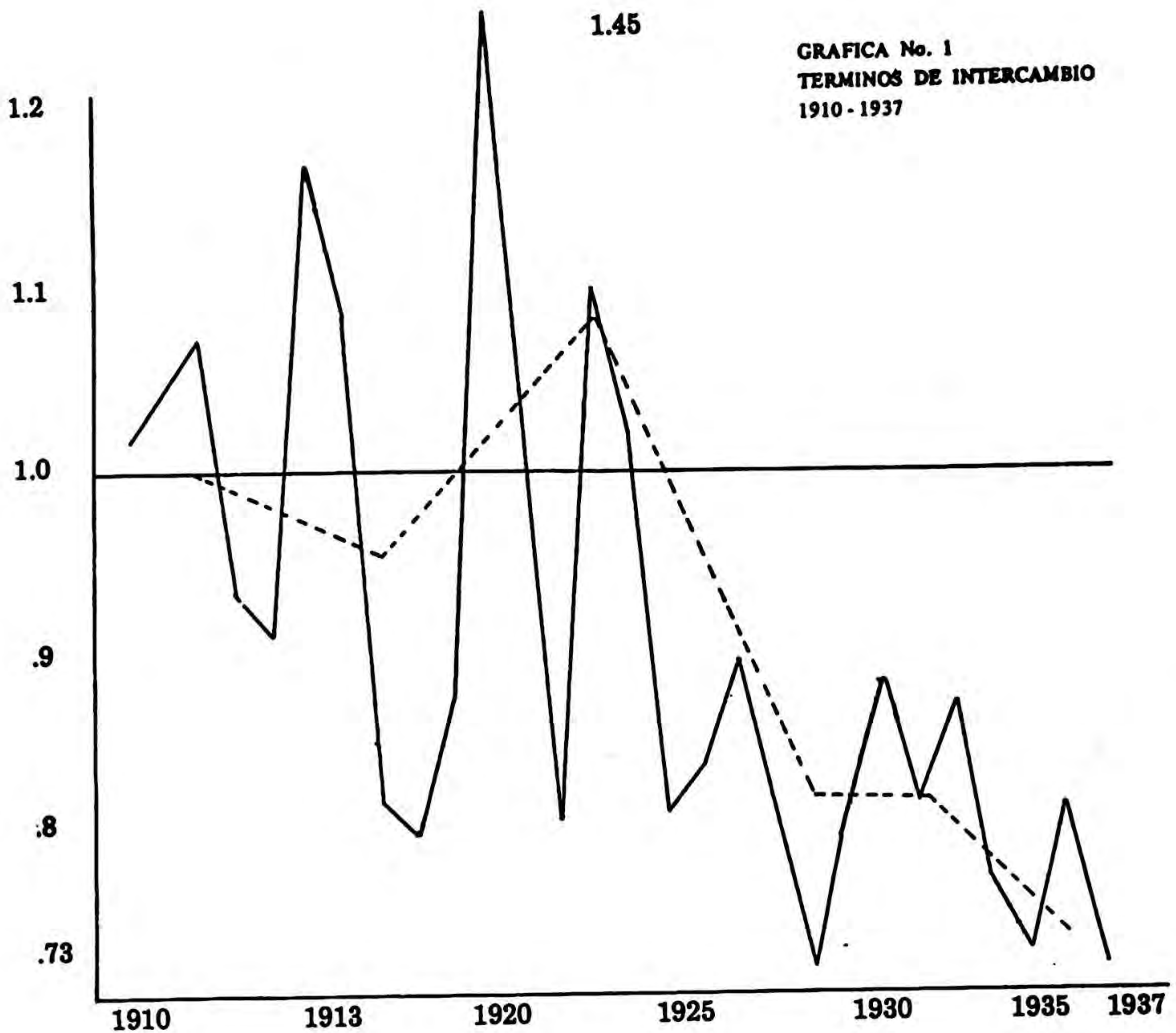


**ESQUEMA II**  
**ESTRUCTURA SOCIAL - PRIMERAS DECADAS SIGLO XX**  
 Hegemonía en la estructura productiva ↔ Poder Metropolis



A G. Quintero Rivera, "Bases sociales de la transformación ideológica del PPD", CEREP, cuaderno 6, S.J., 1975.





**RAZON DE LOS PRECIOS RECIBIDOS A LOS PRECIOS PAGADOS**

———— CADA AÑO

----- EN PROMEDIO DE PERIODOS DE CADA 5 AÑOS

**FUENTE: D. SMITH, GROWTH OF BUSINESS ACTIVITY IN PUERTO RICO AND UNDERLYING CAUSES, WORK - 1938 P.42.**



---

LOS REGIMENES MILITARES ¿PROBLEMAS COYUNTURALES?  
NOTAS PARA UNA DISCUSION TEORICA).

Prof. Hugo Zemelman  
Centro de Estudios Sociológicos  
Colegio de México

La enorme complejidad de la situación política de América Latina sugiere al investigador múltiples líneas de investigación, pero donde a la vez la cantidad de callejones sin salida son numerosos. Es relativamente fácil utilizar categorías teóricas y enriquecer a su luz la perspectiva acerca de fenómenos que como tales, no escapan a la simple percepción. Como ejemplo podríamos citar la situación definida por los regímenes militares dominantes en los países latinoamericanos. No pueden desconocerse los aportes teóricos que para el esclarecimiento de la naturaleza de estos regímenes, se han desarrollado: desde aquellos que optan por la analogía con el fenómeno fascista europeo hasta los que transforman a las FF. AA en el partido militar, pasando por quienes han acuñado el concepto de regímenes autoritarios-corporativos.

Cada una de estas formas de abordar el problema implica por lo menos dos referencias; primero, una alusión a un fenómeno empírico concreto fácil de observar, con características sociales y humanas, políticas y culturales, económicas e institucionales susceptibles de describirse; y segundo, una significación más difícil de desentrañar del concepto que se utilice para el análisis pero que es fundamental para la comprensión del fenómeno: nos referimos a lo que representa al interior del proceso de la historia.

En otros términos se trata de saber si el fenómeno es una mera expresión coyuntural de la historia política o se vincula a procesos más profundos, y, por lo mismo, más perdurables. Así, por ejemplo, si caracterizamos a los regímenes de fascistas se hace evidente el reconocimiento de un margen histórico de dominación hegemónica de la fracción dominante de la burguesía marginada que aparecería excluido si los caracterizamos como puramente represivos o de dominación pura. Si incorporamos a continua-



ción la dimensión corporativa establecemos una relación con las nuevas formas de expansión del capitalismo y su capacidad para generar regímenes con posibilidad de reproducción ideológica y política, lo que significa decidir acerca de la naturaleza y estabilidad de los sistemas de dominación que resultan de estas formas de expansión del capitalismo. En una palabra nos enfrentamos a la tarea de distinguir entre el carácter coyuntural o estructural de las nuevas formas de dominación política cualquiera sea las modalidades que se establezcan para la esfera civil o militar. La discusión sobre una u otra noción teórica por eso no solamente es pertinente para desentrañar el carácter de clase del régimen, sino para reconocer su proyección en el tiempo y, en consecuencia, para ubicarlos como síntomas de descomposición del capitalismo, o, más aún, como signos de su transformación adaptativa que reconoce una posibilidad histórica de desenvolvimiento.

En términos concretos el análisis de los sistemas de dominación política en América Latina entraña responder la pregunta: ¿Por cuánto tiempo es posible que la burguesía se mantenga como clase dominante? Con lo que no queremos aludir a fechas sino más bien al problema de fondo: ¿se ha iniciado un nuevo período histórico en América Latina?

En concordancia con la pregunta pensamos que el real contenido de una discusión sobre los regímenes militares en el continente debería poder resumirse en la siguiente formulación: comienza un período histórico nuevo caracterizado por la imposibilidad de una representación equilibrada de las distintas fracciones burguesas; en consecuencia por el dominio oligárquico de una fracción sobre las restantes, pero que, a diferencia de las divisiones inter-burguesas típicas de las luchas políticas en la democracia representativa no representan ninguna posibilidad de alianza para el proletariado, por cuanto, al estrecharse el margen de sus posibilidades históricas, no tiene otra alternativa el bloque burgués que aceptar la oligarquización de una fracción sobre todas las demás. Las contradicciones que puedan desatarse al interior de un bloque burgués convulsionado no suponen estrategias a largo plazo, en el plano de la naturaleza de los sistemas de dominación, que sean antagónicos en esencia. De ahí que las luchas políticas entre fracciones burguesas no revistan mayor trascendencia si se exceptúan salidas coyunturales (las que se pueden traducir en el vaivén poder civil, según como ha ocurrido en distintos países del continente.) La cuestión de la alianza con la pequeña burguesía no reconoce la gravitación que se le concediera en el pasado, en tanto pequeña burguesía, sino más como sectores sociales violentamente excluidos del bloque burgués de dominación. Pero mientras la condición pequeño-burguesa perdure las contradicciones tendrán a resolverse al interior del bloque.

Es claro que a medida que las tensiones sociales se agudizan y las experiencias revolucionarias van encerrando materialmente el campo burgués se bloquea cualquier camino intermedio. Desde este punto de vista la



relación entre sociedad civil y política comienza a experimentar transformaciones importantes. El control de la sociedad civil que ha sido fundamental cuando el apogeo de la sociedad democrático-liberal lo exigía a partir del momento en que los inicios de su plena crisis se hacen patentes se restringe en su importancia estratégica porque la burguesía, por tener menor capacidad de respuesta a las presiones antagónicas, está forzada a soluciones violentas cada vez en mayor número de situaciones. En este contexto las alianzas del proletariado con los sectores de la pequeña burguesía aparece en todas sus limitaciones, pero, lo que es más significativo, difíciles de consolidarse si no es en provecho de la propia burguesía.

La pequeña burguesía que puede cumplir un papel revolucionario en determinadas coyunturas (una de las preocupaciones permanentes en el análisis de Lenin) es sustituida por situaciones nuevas como las siguientes: a.— un conjunto de fuerzas populares de composición heterogénea, proletariado, campesino y sectores urbanos proletarizados, en choque con un aparato represivo sin disfraces; b.— una pequeña burguesía sin capacidad de proyecto propio y con obstáculos cada vez mayores para establecer alianzas en razón de que las contradicciones de naturaleza ideológica (temor al comunismo) arrastran a los sectores pequeño burgueses hacia el bando burgués determinando, por lo menos en el corto tiempo, un aislamiento del proletariado hasta tanto el bloque de la burguesía internamente no vuelva a convulsionarse en proyectos político ideológicos diferentes. Nuestra tesis es que esta posibilidad es cada vez menor. La razón es que en la actual coyuntura de agonía del capitalismo las oposiciones de intereses económicos no necesariamente se traducirá en oposiciones políticas. Lo que determina los caracteres de la lucha revolucionaria anti-burguesa al interior de regímenes altamente autoritarios, refinadamente represivos y manipuladores en las cuales no es descartable el dominio de una ideología pequeño burguesa para disfrazar el predominio de la fracción burguesa oligárquica dominante. Desde este ángulo cabe preguntarse: ¿quienes compondrán el campo de las fuerzas populares? O, para decirlo con mayor precisión: ¿cuáles son las fuerzas dispuestas a comprometerse en una estrategia revolucionaria, no simplemente en una lucha anti-militar o anti-despotismo o anti-fascismo? En los hechos cualquier intento de responder a estas preguntas nos obliga a comprender los efectos que tienen en la estructura y correlación de fuerzas sociales la vigencia de regímenes autoritarios, represivos, expresiones de la falta de alternativas políticas de la burguesía, o, del capitalismo internacional.

Nuestra preocupación en esta oportunidad no puede trascender los límites del plano estrictamente teórico. Sin embargo quisieramos darle concreción en la forma de algunas proposiciones que sirvan para considerar algunas líneas de investigación.

En relación con la naturaleza del bloque dominante:

1.- Junto a fracciones de la burguesía nacional aliadas con el capita-



lismo transnacional coexiste una variada capa de burguesía interna sin mayores posibilidades de desarrollo. Las contradicciones entre estas fracciones impide una alianza estable entre ellas, menos todavía, el predominio de la mediana y pequeña burguesía que pueda conformar un movimiento de masas de legitimación de los "regímenes de excepción" sin desembocar en conflictos que cuestionen la hegemonía de la fracción dominante del gran capital. O es la gran burguesía o es la mediana y pequeña burguesía. Los esquemas económicos "liberales" que favorecen los intereses de la primera constituyen la liquidación de los otros segmentos de ésta.

En relación con los regímenes militares:

1.- Los regímenes militares no son fórmulas de transición política sino que, por el contrario, constituyen los embriones de la nueva forma de Estado que se corresponde con el predominio de una burguesía vinculada al capital extranjero;

2.- En esta perspectiva no hay posibilidades de retornar a formas democrático-liberales (sufragio universal, libre juego de partidos políticos, actividad sindical sin restricciones, irrestricto pluralismo ideológico en los medios de comunicación de masas, etc.), pues la fracción dominante de la clase no reconoce capacidad para hacer frente a la creciente presión de las masas organizadas determinada por economías de lento crecimiento y en inexorable tendencia de concentración;

3.- Las Fuerzas Armadas asumen el papel de la nueva clase política en esta etapa de la dominación burguesa; pero al hacerlo no dejan de lado sus propios intereses estamentales lo que determina que la representación de los intereses de clase está influenciada por dichos intereses particulares;

4.- En correspondencia con lo anterior, podemos formular la hipótesis de que los militares no necesariamente se comprometen con los intereses de la fracción dominante, sino que pueden reconocer un margen para modificar sus bases sociales de apoyo al interior del bloque burgués;

5.- El cambio en las bases sociales de los regímenes militares supone como condición una transformación previa al interior del propio aparato burocrático militar, esto es, en los centros de dirección ideológica existentes;

En relación con el desarrollo de los sistemas de dominación:

1.- En la evolución de los sistemas de dominación lo que verdaderamente se transforma son las formas de legitimación a que es capaz de recurrir la clase dominante. La estrategia de una clase dominante para conservar su hegemonía depende no solamente de la viabilidad histórica,



de la clase, sino, también, del carácter de esta viabilidad (represivo o de consenso, o exclusivamente represivo). Si consideramos que en la actual etapa de desarrollo del capitalismo la fracción dominante excluye, no solamente a los sectores populares, sino también a fracciones de la mediana y pequeña burguesía, fenómenos que podemos describir como el proceso de oligarquización interna al bloque dominante, debemos concluir que la tendencia de los sistemas de dominación es a convertirse en puramente dominantes, y, en consecuencia, a recurrir a formas de dominación que no impliquen delegación en el ejercicio del poder, o, en caso de suponerlo, en una clase política autoritaria;

2.- La presencia de formas de dominación puramente represivas sin capacidad de legitimación abre un período de regímenes de fuerza que sea profundamente inestable. La búsqueda de formas de legitimación que no debiliten la dominación de clase exigirá a la nueva clase política esbozar lineamientos de organización de la sociedad civil, los cuales no serán posibles de llevar a la práctica si no es mediante alianzas con los sectores de burguesía excluidos. Estas alianzas determinarán cambios, a mediano o largo plazo, en los planteamientos económicos;

3.- La crisis de los sistemas de dominación por delegación en el ejercicio del poder en una clase política que para su sobrevivencia exigía una política de alianzas pluri-clasista, no excluye que la nueva clase política militar tenga que volver a una política de alianzas entre fracciones de la burguesía aunque procura encontrar nuevas formas de legitimación que no sean las propias de las democrático-liberales; esto es, el dilema de los militares como clase política es renunciar a cualquier concesión de índole populista pero, a la vez, no perder su capacidad de representación del conjunto de las fracciones de la burguesía. Lo anterior si le importa (valga la imprecisión encontrar nuevas formas de legitimación esencial para la reproducción de cualquier tipo de regimen de autoridad), la cual siempre ha reconocido como costo realizar concesiones sociales y económica que para la fracción dominante puede resultar inaceptable. En este sentido, cabría pensar que los regímenes militares puedan terminar transformándose en regímenes de la mediana y pequeña burguesía en oposición a la fracción financiera-exportadora que hoy aparece más directamente detrás de los regímenes militares? Pero en este caso, ¿Qué ocurre con los intereses del capital transaccional que también es uno de los más claros beneficiarios de estos regímenes? Estas preocupaciones tienen una implicación muy estrecha con el problema de la alianza entre las "fuerzas populares" (proletariado) y los sectores de mediana y pequeña burguesía. Las alternativas podrían resumirse así: si la alianza del proletariado con sectores mediano y pequeño burgueses es fundamental para derrotar a los regímenes militares no significa que sea fundamental para romper su aislamiento como clase. Lo que está en juego es *el contenido* de la alianza, pues si desde el punto de vista de la correlación de las fuerzas políticas el derrocamiento de una *dictadura determinada, que no puede confundirse*



con la forma de Estado que reflejan, es posible de *precipitar* con una alianza *con* las direcciones políticas de la mediana y pequeña burguesía, en cambio para imponer el proyecto de las fuerzas populares este *tipo* de alianza no solamente no es fundamental sino, por el contrario, constituye un obstáculo para la afirmación del proyecto autónomo. Es cierto que una alianza con las organizaciones políticas pequeño burguesas puede facilitar que estos sectores sociales logren traducir sus conflictos económicos en conflictos políticos respecto de la fracción dominante toda vez que las contradicciones ideológicas, a que hemos aludido, pueden ser superadas. Pero también es cierto que la representación política del proletariado puede, vinculándose con la masa pequeño burguesa, llegar a expresar a dichos sectores aunque más lentamente, en forma de no involucionar con base en exigencias tácticas reales a situaciones de predominio ideológico de la pequeña burguesía en el movimiento popular del estilo de las que se vivieron en la década de los 30.

En cualquier caso el examen detenido acerca de la evolución de los regímenes militares puede servir para contestar algunas de estas interrogantes, como también para enriquecer la problemática a través de la inclusión de líneas de investigación útiles para comprender los dilemas actuales que enfrenta una estrategia revolucionaria.

4.- Se ha pretendido que los regímenes militares más que obedecer a un esquema previamente delineado, con un cuerpo doctrinario y reglamentaciones precisas y definidas, "son en realidad resultado de movimientos pragmáticos que actúan en función del establecimiento de un control militar de tipo corporativo sobre el aparato del Estado". Consideramos más bien que el establecimiento de un control militar obedece a un proyecto ideológico perfectamente estructurado y coherente, con objetivos estratégicos claros, que es planteado por la burguesía rompiendo sus conductos regulares de expresión política y que determina que la clase se transforma, a través de sus ideólogos, en la conciencia crítica de los militares, ya sea apoyándoles, rectificando o advirtiéndoles sobre posibles desviaciones que puedan comentarse durante la aplicación de las medidas concretas. Por lo menos es la experiencia de Chile.

En Chile la fracción dominante define su estrategia desde los primeros momentos. La línea gruesa es político-institucional ya que no se trata solamente de imponer un cierto esquema de política económica sino de asegurar los mecanismos político-institucionales de control. El problema no se limita exclusivamente a obtener beneficios económicos sino que se extiende a toda una concepción del Estado que impida poner en cuestionamiento la propia dominación. El aspecto dominante, en el primer momento, es el político-institucional y no el económico, lo que facilita que sea toda la clase, comprendiendo a todas sus fracciones, la que respalde el proyecto encarnado en los militares. Es más tarde cuando comienzan a surgir polarizaciones entre las diferentes fracciones de la burguesía que en un momento dado se traducen en oposiciones al propio Gobierno Militar.



Sin embargo si no perdemos de vista la reacción masiva de la burguesía en favor del proyecto militar no caeremos en la ingenuidad de pensar que porque no se satisfacen determinadas reivindicaciones económicas ciertos sectores burgueses se volcarán a formas liberales de dominación. La etapa liberal-democrática de dominación está agotada para todas las fracciones de la burguesía, aunque al interior de una misma concepción de la dominación de la clase puedan plantearse diferentes estrategias económicas. En este sentido es evidente que el esquema liberal-exportador puede ser sustituido por otro de carácter proteccionista, pero eso no quiere decir que los partidarios del proteccionismo económico sean necesariamente proclives a pautas democrático-liberales. Por eso resulta conveniente hacer una revisión de los diferentes aspectos del proyecto que se trata de imponer desde septiembre de 1973.

La orientación general se define como un cambio institucional irreversible sin acompañarse claramente con medidas de legitimación. Se inicia un período casi de un año (septiembre de 1973 hasta agosto de 1974) que se caracteriza por una expectativa generalizada de toda la burguesía frente a las posibilidades que les ofrece el régimen militar. Sirven desde luego a este propósito los elementos que se invocan para "legitimar" al golpe militar que se pretende hacer aparecer, ante la opinión pública, como la única solución que asegura la sobrevivencia de la clase. Casi exclusivamente se explota la contradicción ideológica: ¡salvar a la democracia! Y es así como durante un tiempo muy prolongado se vive en una de las dictaduras más sangrientas de América Latina para salvar las libertades públicas, los derechos individuales, la Constitución; esto es, todo aquello que es cotidiana y permanentemente atropellado por el régimen. ¿Cuáles son los mecanismos ideológicos que sirven para enaltecer la contradicción ideológica?

1º: "Crisis social y moral" (Bando No 1); "incapacidad del Gobierno (Unidad Popular) para controlar el caos" (Idem.); "incremento de los grupos paramilitares" (Idem.); "salvar al país de la guerra civil" (Mensaje de Pinochet al Ejército el 20 de septiembre de 1973); "fomentar artificialmente una lucha de clases estériles" y "quebrantando la unidad nacional" (Bando No 5); "peligro de la seguridad interna y externa del país que amenaza la subsistencia de nuestro Estado Independiente" (Bando No 5);

2º: El Presidente por estar sometido a las directivas de los partidos "perdió la imagen de máxima autoridad que la constitución le asigna"; las FF.AA. asumen el poder porque "representan la organización que el Estado se ha dado para el resguardo y defensa de su integridad física y moral y de su identidad histórico-cultural" (Acta de Constitución de la Junta de Gobierno, 20 de septiembre de 1973). El diario El Mercurio, el único órgano pensante de la burguesía después del golpe, reaccionando inmediatamente argumenta que "las FF.AA. han cumplido su papel de salvaguardia última de la institucionalidad" (Editorial, 13 de septiembre



de 1973).

En una palabra se ha perdido la unidad nacional, esto es, la convivencia pacífica entre todas las clases, y, también la tutoridad, que vela por todos colocándose por encima de todos, se ha desvirtuado en esa función cuando se identifica expresamente al servicio de determinados intereses sociales. Se trata, por lo tanto, ¿de regresar a la normalidad, de reconstruir la institucionalidad destruida, es decir, esa democracia, libertad política y garantías individuales perdidas? ¿Qué es esa institucionalidad que los militares salvaguardan? Si no es el retorno, entonces ¿qué institucionalidad es la que se rescata? evidentemente se trata del núcleo de poder que pudo venderse como resultado de una política de constante ampliación de las bases de sustentación; política que llevó consigo a introducir al interior mismo de la dominación los conflictos derivados de las opuestas reivindicaciones de las clases.

El caso de Chile demuestra que la experiencia militar abre un nuevo horizonte político para la burguesía que ésta trata de alcanzar a cualquier precio. "De la acción de la Junta de Gobierno Militar debe surgir nuestra democracia renovada y purificada, a través de instituciones que... destierren la demagogia y hagan inútil para siempre la retórica política o la estéril burocracia" (El Mercurio, 16 de septiembre de 1973). Y este proyecto hay que desarrollarlo sin caer en tentaciones populistas. En este punto la burguesía muestra dos caras. Por un lado, el Partido Nacional, directamente vinculado a los intereses de la fracción financiera y exportadora, que defiende un cambio de fondo; por el otro, la Democracia Cristiana que expresa su confianza de que pronto devolverán las FF.AA. el poder al pueblo soberano y habla de "reestablecimiento de la normalidad institucional" (13 de septiembre de 1973). Pocos días más tarde Frei, en ese momento Presidente del Senado, manifestaba su esperanza de que se "volviera a la normalidad institucional... De nuevo y como siempre en nuestra historia habrá un parlamento..." (29 de septiembre de 1973). Pero el día 23 del mismo mes del golpe, el órgano pensante de la gran burguesía advertía a los militares de no dejarse influir admitiendo "apoyos en que va envuelto el riesgo de que la situación retroceda a las condiciones que determinaron el triunfo del marxismo en el país" (el Mercurio, 23 de septiembre). Y agregaba: "el actual régimen no es un regreso a los egoísmos y debilidades que hicieron posible que el país quedara al borde del desastre irremediable". Era necesario fundar un nuevo régimen desde sus mismos cimientos, basado en una nueva mentalidad. El 29 de septiembre la Junta de Gobierno disuelve el Congreso Nacional "para evitar dañar el propósito de poner en marcha el reestablecimiento de la institucionalidad con la mayor urgencia", y el 16 de diciembre "prohíbe la realización de elecciones de todo tipo, sean éstas sindicales, gremiales, políticas, estudiantiles o de cualquier índole".

El proyecto va desarrollándose siguiendo un plan perfectamente concebido. Antes de fines de año es designada una Comisión encargada de



estudiar las Reformas que la situación exige deben ser introducidas en la Constitución Política. Parecería que todavía hasta diciembre se disputan dos fórmulas la orientación político-institucional de la Junta: primero, la que plantea avanzar hasta un cambio drástico de todo el aparato institucional del Estado; y segundo, la que persigue una vuelta a formas democráticas liberales. Pero se impone rápidamente la primera opción. Algunos síntomas, fuera de los dos hechos indicados el 29 de septiembre y 16 de diciembre, son las declaraciones de algunos miembros de la Comisión de Reformas Constitucionales. Por su nitidez estimamos de interés transcribirlas.

Hernán Larraín Fernández declaraba el 10 de noviembre de 1973: "(La vía democrática ha quedado en suspenso): "suspensión temporal sin otra restricción en cuanto a su duración que no sea aquella que emana de la naturaleza de los hechos que motivaron dicha suspensión". Pero el objeto de la suspensión "es precisamente el de permitir que se pueda echar las bases para dicha eventualidad, por lo que la duración no puede ser definida en forma prematura". Y considerando el agotamiento del sistema anterior, el sistema que hizo crisis el 11 de septiembre, exige la creación de nuevas bases que "impliquen la creación de una institucionalidad que pueda prever los vacíos observados en el régimen anterior". Por lo tanto, "mientras la nueva institucionalidad no esté sólidamente cimentada la continuación de un régimen militar se hace imprescindible". De manera todavía más tajante, Arnello, ideólogo fascista, diputado del Partido Nacional, puntualizaba el 18 de diciembre de 1973 que "no es ya hora de rectificaciones... Es el instante de echar las bases para una nueva institucionalidad". Ante este planteamiento está el demócrata-cristiano que a través de Claudio Orrego, personaje vinculado a Frei, señalaba que "la causa de la crisis no está en el sistema político sino en las desigualdades sociales en que viven los chilenos". Estas definiciones "liberales" no llegan a gravitar en los mandos militares.

El órgano pensante de la fracción dominante argumenta el 20 de enero, dos días después que Orrego publicara un artículo defendiendo la existencia de los partidos políticos, que "*la disyuntiva es clara: o el elemento más consciente del país se suma a los enemigos de Chile, preparando su propia ruina; o bien, advierte que estamos cercados, lo que impone soportar limitaciones y riesgos*" (el subrayado es nuestro). El 17 de marzo vuelve a insistir sobre los peligros que encierra el sistema democrático: "Los valores humanistas y democráticos, acervo de la cultura europea, hoy son utilizados por los comunistas como instrumentos corrosivos que una vez logrado el poder, retiran de la circulación para establecer el totalitarismo comunista. El retorno a los partidos políticos en Chile permitiría a los comunistas actuar a través de distintos matices y persistir en su obra confusionista y destructiva. La evolución social chilena permite esperar que se establezca un sistema representativo sólo de fuerzas econó-



micas y técnicas”.

En esta dirección el proceso sigue desarrollándose rápidamente. El 21 de junio de 1974 Pinochet declaraba que “no estamos en condiciones de señalar un plazo determinado. . . El plazo de la actividad de la Junta de Gobierno es algo caprichoso”. Pocos días antes, el 14 de junio, creaba la Dirección de Inteligencia Nacional para proveerse de la información que el Gobierno requiere para “adecuar sus resoluciones en el campo de la Seguridad y Desarrollo Nacional”. El día 23 de junio El Mercurio: escribía en su página editorial: “Una de las tareas más delicadas y trascendentales de la Junta de Gobierno es precisamente *la reconstrucción del Estado*. Esto es el rol fundacional de la Junta de Gobierno y que *excluye por sí sólo toda idea de que el poder del régimen actual sea transitorio y como intervalo entre dos sistemas político-partlamentarios del mismo género*. Las FF.AA tienen conciencia de que preparan una nueva institucionalidad” (el subrayado es nuestro). El 30 de junio la Junta asume los poderes constituyentes, legislativo y ejecutivo y el Jefe de la Junta pasa a convertirse en Jefe Supremo de la Nación, en base a la legitimidad histórica del movimiento del 11 de septiembre y sobre “la sólida base de la unidad granítica que asiste a todas y cada una de las ramas de las FF.AA, y de la cual el Estatuto Jurídico de la Excelentísima Junta de Gobierno constituye un elocuente testimonio” (El Mercurio, 28 de junio de 1974). Poco más de una semana más tarde, con motivo de la promulgación del Estatuto Jurídico aludido, Pinochet sostiene que “jamás aceptaremos convertirnos en el puente de plata para que, aquellos políticos ambiciosos, alcancen el poder cuando tanta responsabilidad tienen, por su debilidad de carácter o temor, en la virtual destrucción del país. *No somos ni aspiramos a ser un régimen de transición entre dos gobiernos políticos* que llevaría ahora al país a su destrucción. . . “(El Mercurio, 12 de Julio de 1974) (el subrayado es nuestro).

Sin embargo pronto comienzan los síntomas de alerta y alarma. Ha transcurrido cerca de un año de gobierno estrictamente militar, sin un aparente propósito de desarrollar mecanismos que permitan su legitimación necesaria por estragos que provoca la política económica. Así es como empiezan a oírse las primeras voces de advertencia, provenientes del propio campo de apoyo de la Junta. El 13 de Julio, Eugenio Heiremans, Presidente de la Comisión Organizadora de la Convención Industrial, decía: “Estamos frente a una oportunidad que *tal vez sea la última* y en la cual tenemos que estar conscientes que no basta solamente con lograr éxito económico; tenemos la obligación de lograr un éxito social”. Por su parte, el Presidente de la Sociedad de Fomento Fabril, máximo organismo que agrupa a los industriales manufactureros, manifestaba su preocupación acerca de que “los acontecimientos han demostrado que por una u otra razón muchas empresas han dado muestras de un desconocimiento del sistema que se está implantando. Digo esto por la forma como desgraciadamente algunas han reaccionado frente a los efectos y a las exigencias de



readecuación al nuevo esquema. Como la Sofofa piensa firmemente que la economía social de mercado constituye el único real y racional camino para derrotar nuestro desarrollo endémico, el éxito de la política económica que se está aplicando va íntimamente unido al éxito y al destino de la empresa privada". Ante la oposición experimentada por algunos sectores proceda por la creciente desprotección arancelaria de la actividad económica nacional, el órgano pensante se encarga de plantear la ausencia de alternativas: "la continuidad del sistema se asegura en la medida en que los propios elementos uniformados junto al elemento civil mayoritario no divisan otra alternativa de poder, es decir, otro futuro nacional a corto o a mediano plazo, que no sea el régimen iniciado por la Junta" (El Mercurio, Julio 1974). Más adelante, el 1 de septiembre de 1974, vuelve a insistir en lo mismo: "la verdadera estabilidad de los regímenes políticos... se apoya... en la convicción de que no existe mejor alternativa que la dada por el Gobierno... Si se reconoce que no hay otra capaz de superarla *habrá consenso en mantener lo que existe*".

Se hace valer el cerco en torno de la clase la que, por lo mismo, no tiene alternativas. La ofensiva ideológica se hace todavía más necesaria cuando comienza a observarse dos tipos de síntomas: algunos relacionados con la incapacidad de gran parte de la burguesía manufacturera de preferencia por soportar un modelo económico que exigía que a la competencia interna debe irse sumando una "creciente competencia con los productores de otros países"; lo que exige una importante reducción del nivel de protección arancelaria. Los otros síntomas provienen de la propia iglesia la cual ya en septiembre comienza a exigir el término del Estado de Sitio.

A este hecho se agrega una declaración del ex-senador Patricio Alwyn, Presidente de la Democracia Cristiana (en receso) pidiendo un retorno a la normalidad institucional. El 14 de julio (1974) El Mercurio responde rechazando cualquier esquema político basado en el juego de partidos políticos. Se requiere todavía de un tiempo, necesario para forjar esa "mayoritaria voluntad anti-marxista" y que solamente se puede forjar desde la propia juventud. Para crear estas bases ideológicas no hay otro camino que mantener el Gobierno con su carácter estrictamente militar. Dice: "el Gobierno se aleja cada vez más de las alternativas partidistas, acentúa su independencia y su carácter militar, y deja atrás la demagogia y el populismo". Y, por su parte, el Ministro del Interior, el día 16 del mismo mes respondiendo a la solicitud de Aylwin declara que "en el país existe un Gobierno militar... Lo fundamental para el Gobierno es la seguridad de la nación... Los derechos de las personas están sujetos a las limitaciones que exige el mantenimiento del orden público y el interés de la sociedad".

Simultáneamente con un rechazo a cualquier regreso a formas liberales se avanza en un proceso de institucionalización de la propia Junta. Ya hemos visto que se promulga el Estatuto Jurídico de la Junta que



faculta a ésta asumir la totalidad de los poderes constituyentes, legislativo y ejecutivo. El jefe de la Junta se convierte, primero, en Jefe Supremo de la Nación, y, más tarde, en Presidente de la República. Durante todo el año 1975 y 1976 el proceso avanza inexorablemente de conformidad con los principios orientadores fijados por el órgano pensante de la gran burguesía. Estos principios podríamos resumirlos en la siguiente idea contenida en su página editorial del día 14 de julio de 1974: "El régimen militar se consolida a través del desaparecimiento de las alternativas de poder que pudieran amenazarlo o debilitarlo". Este proceso de institucionalización del poder militar, que arranca del hecho de que las FF.AA., participan institucionalmente en el golpe, encuentran su expresión más alta en las Actas Constitucionales de Septiembre de 1976. Pero, a la vez que se promueve una política de reubicar a los militares como núcleo institucional de todo el aparato del Estado, también se hace cada vez más ostensible la oposición entre el Gobierno y la Iglesia.

El 17 de Febrero de 1977 el embajador de Chile en Colombia, Sergio Onofre Jarpa, formula declaraciones acerca del contenido de la institucionalidad que se pretende imponer. "(Es una nueva) forma de representación, en que se expresará la voluntad nacional sin subordinaciones a sistemas políticos de estrecha órbita ni tampoco a tradicionales cartabones electorales". El aspecto interesante del planteamiento es que se plantea la nueva institucionalidad como una nueva modalidad de legitimación en reemplazo de aquella que hizo crisis en septiembre de 1973. "Después del derrumbe del Estado que provocó la minoría marxista, volvemos a crear un sistema que perdurará como el anterior". El tema central no puede ser sino el de la representación. Se minimiza la expresión política de las clases dando acceso al manejo del Estado no sólo a los partidos sino "a los colegios profesionales, gremios, sindicatos, universidades, organizaciones culturales, sociales y comunales". No se trata estrictamente de una concepción corporativa pues no se niega totalmente la presencia de los partidos políticos aunque queden reducidos a los partidos de la burguesía. De alguna manera es un proyecto híbrido que refleja presiones de "corte liberal" de ciertos grupos, pero cuya línea central es el núcleo militar como poder tutelar sobre el poder civil. Donde mejor se ilustran estas presiones es en el tema de la legitimación que es objeto de una estrategia de institucionalización gradual que impida caer en la imprudencia de una pronta liberalización que abarca los cauces a conflictos que no puedan resistirse.

El Presidente de la Corte Suprema, en su discurso de inauguración del año judicial, señala los peligros propios de un régimen de emergencia. Se hace necesario poner término a esta excesiva amplitud de atribuciones que dicho régimen concede al Poder Ejecutivo. El Mercurio recoge la crítica en los siguientes términos: "El tema (retorno a un Estado de Derecho), que ha merecido preocupación de la opinión pública en estos me-



ses, es reafirmado por la más alta dignidad judicial como de primordial importancia en el camino hacia la regularización del estado de 'derecho'. Pero más adelante agrega que "los fenómenos sociales tienen su dinámica propia y es ella la que en definitiva determinará las nuevas características institucionales que regirán al país en el futuro". La idea de que la institucionalidad debe ser la expresión de un orden social preestablecido y controlado en la base de la estrategia. Pinochet en su discurso del 18 de marzo de 1977 expresa esta idea al sostener que "el Gobierno siempre ha dejado en claro que la finalidad de dictar estos cuerpos jurídicos (se refiere al mecanismo de las Actas Constitucionales) antes de la promulgación de una Constitución Política completa, obedece precisamente al imperativo de contar con una institucionalidad que tenga un contenido *dotado gradualmente de mayor certeza jurídica*, pero que al mismo tiempo permita una adaptación más flexible a las exigencias que la *cambiante realidad actual* del país vaya aconsejando". Sin embargo a la vez reconoce cierta posibilidad de representación, en su momento, a través de múltiples conductos siendo los partidos uno de ellos aunque debilitados. "El concepto de Estado se convertirá en la base de una Cámara propiamente legislativa, la cual se completará con integrantes de generación popular"; voluntad popular que podrá expresarse en partidos políticos pero convertidos en "corrientes de opinión. . . y no en grupos que busquen detentar el poder en su propio y particular beneficio".

Esta línea de razonamiento ideológica conduce a la conclusión de la "democracia autoritaria" cuya esencia ya había sido puesta de manifiesto a fines de 1973, entre otros, por los ideólogos integrantes de la Comisión de Reformas Constitucionales. El principio fundamental de esta concepción es el principio de "protección" de la democracia. Enrique Ortúzar, presidente de la Comisión de Reformas Constitucionales, explica la democracia autoritaria en los siguientes términos: "Las Actas Constitucionales disponen que todo acto de personas o grupos destinado a difundir doctrinas que atentan contra la familia, propugnan la violencia o una concepción de la sociedad fundada en la lucha de clases, o que sea contraria al régimen constituido o a la integridad o funcionalidad del Estado de derecho, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República."

No obstante, la aplicación en la práctica de esta estrategia de institucionalización gradual encuentra obstáculos en la oposición de la Iglesia. El 18 de marzo se publica lo que podríamos llamar el primer pronunciamiento político abierto de los obispos, coincidiendo casi con la publicación de documentos políticos estratégicos de la Democracia Cristiana (documento Zaldívar). Los puntos más sobresalientes de la Declaración del Episcopado marcan la primera ruptura seria en la línea ideológica puesta en práctica a partir de septiembre de 1973.

El argumento fundamental de la Iglesia reside en reconocer la necesidad de legitimar al nuevo régimen en base a la propia tradición política del



país, esto es, mediante el reconocimiento del libre juego de los partidos políticos. "La tradición e idiosincracia profundamente jurídica de nuestra nación, a la que nuestro Gobierno quiere ser fiel, está fuertemente vinculada a la existencia de partidos representativos de las grandes corrientes de pensamiento cívico". Consecuentemente, las formas de legitimación no pueden ser otras que aquellas negadas por la democracia autoritaria, esto es, "el libre y maduro consenso nacional, legítimamente expresado. . ." y la supeditación de todos los organismos del Estado a la Constitución "vieja o nueva, ratificada por sufragio popular". Exactamente el sistema electoral que Pinochet anatemizaba como uno de los peores resquicios que debilitaron la institucionalidad burguesa anterior a septiembre de 1973. De ahí porque la nueva democracia debe estructurarse en forma que no permita "ninguna posibilidad de volver a dejar infiltrar en nuestra institucionalidad a ese aduersario (el marxismo leninismo) intrínsecamente perverso. . ."

Aunque la posición de la Iglesia es violentamente rechazada no puede soslayarse la búsqueda cada vez más imperativa de formas apropiadas de legitimación. La respuesta que El Mercurio da a la declaración de los obispos es muy demostrativa acerca de las dificultades para avanzar en esta dirección; pero también interesa porque es una expresión de la concepción que se tiene de la importancia estratégica que asume la Junta Militar en una lucha global en contra del comunismo. "Las FF.AA derrocaron al Gobierno marxista poniendo término a una grave amenaza para nuestro país y para el continente americano. . . Por lo tanto no son válidas ni hacederas las soluciones que se plantean en la ignorancia real o aparente del peligro comunista. . . Ignorar dicho peligro e imaginar fórmulas político jurídicas que dejan al país en la indefensión ante aquel es dilapidar los frutos de una gran victoria nacional y exponerse a un doloroso y sangriento retroceso" (El Mercurio, 27 de marzo de 1977)

Tal concepción acerca de la función de los militares no permite concesiones de ningún orden cualesquiera sean las presiones internas. Equivale a una confesión de una clase que no reconoce futuro y que, por consiguiente, no tiene alternativas. Es en este contexto que, por consiguiente, no tiene alternativas. Es en este contexto que afirmaba, al comienzo de estas notas, que todas las fracciones burguesas comparten la máxima concepción política (con uno u otro matiz), aunque discrepen en materia de política económica. Por lo mismo, más allá de las declaraciones de principios ninguna fracción burguesa, que trate por su cuenta de promover un proyecto en antagonismo con la fracción actualmente dominante, puede en la práctica del poder prescindir de la noción de protección. Pueden variar las formas orgánicas de participación; incluso los grados de exclusión de diferentes sectores sociales burgueses, y, desde luego, con mayor razón, el carácter y orientación del modelo económico, pero no podrán volver a formas clásicas de la democracia liberal.

En esta coyuntura surgen los problemas para encontrar los mecanismos



adecuados de legitimación. ¿Cómo legitimar el poder de una clase sin futuro histórico, sin capacidad de reproducción política? El Mercurio se hace eco de esta situación crítica cuando señala que la "grave dificultad de dar paso a las nuevas instituciones consiste en encontrar el camino de la consonancia con la tradición chilena sin desmentir en nada la esencia del régimen imperante"; ya que presionar por la antigua forma de legitimación significa presionar "hacia un estado de cosas que no sea más que repetir el pasado". No reconociendo fácilmente alternativas para organizar a la sociedad civil sin provocar una involución, desde el punto de vista de la gran burguesía, "el régimen militar constituye un imperativo en esta etapa de la vida nacional" (El Mercurio, 27 de marzo de 1977). Se trata en el fondo de mantener una situación de *status quo*. Pero un *status quo* que no puede simplemente mantenerse por la fuerza. El 22 de mayo el órgano pensante de la fracción dominante advierte sobre los riesgos de pérdida de apoyo cívico. "Todo régimen militar tiene en la fuerza un punto de apoyo decisivo. Sin embargo, el régimen chileno descansa en una fuerza respaldada en *valores éticos*: en primer lugar, la legitimidad de la rebelión contra la dictadura marxista; en segundo lugar, la fraternidad solidaria de las FF.AA. y Carabineros; en tercer lugar, el anhelo de unidad nacional y estrecha cooperación cívico-militar". Pero agrega la siguiente observación: "Todo lo que cree recelos, desconfianzas, sospechas o la formación de "círculos excluyentes", constituye una amenaza para la gran obra transformadora"

Los dos parámetros del proyecto: a) necesidad de legitimar al modelo político, y b) necesidad de mantener el carácter militar del régimen (aunque, insistamos, pueda modificarse el esquema económico), impiden que se pueda resolver la cuestión de la institucionalidad. Y mientras no se defina permanece sin resolverse el carácter de clase de ésta. ¿Será capaz de expresar el interés de un bloque de fracciones de la burguesía, o exclusivamente de una fracción financiera-exportadora que es la dominante en este momento.

El conflicto provocado por el intento de mantener el poder en beneficio de una fracción dominante, cuyos intereses excluyen los de otras fracciones burguesas, y la imperiosa necesidad de legitimar dicho poder, lo que supone respetar y atender en alguna medida a estos intereses de mantenernos dentro de las formas liberales, nos permite comprender el significado de los llamados regímenes de excepción.

El concepto apunta no tanto a que hay formas de excepción en las estructuras de dominación, sino, más bien, a que estamos pasando de una coyuntura a otra al interior de esta larga transición del capitalismo al socialismo. Las estructuras de dominación representativas, fundadas en el juego institucionalizado entre las clases, en la capacidad cooperativa de la clase o fracción dominante, propias de un largo período del capitalismo han entrado en crisis. Pero la crisis no se refiere obviamente a la dominación



de una determinada fracción burguesa como podría haberlo sido cuando las oligarquías terratenientes son reemplazadas por sectores de la burguesía industrial, sino que entraña la crisis de dominación para cualquier fracción o segmento del bloque burgués. Se inicia un período en que los proyectos de poder no tienen alternativas de estructuración, requieren ser formulados rígidamente, pierden la elasticidad propia de las formas de dominación cimentadas en alianzas y procuran dilatar en el tiempo las cuestiones de la legitimidad. En este sentido, los llamados regímenes de excepción consisten simplemente en que el contenido de clase de los sistemas de dominación no pueden crear sus propias mediaciones que disfracen su real contenido de clase. Constituyen regímenes determinados por una cruda opresión de clase sin muchas posibilidades de salvarse en alas de mitologías enajenantes. ¿Cómo se plantea el problema de la legitimación? ¿Hay otras formas que no sean las de representación? ¿Cuál es la viabilidad del fascismo como fórmula de legitimación? Preguntas como éstas solamente pueden contestarse examinando la capacidad que desarrolle el capitalismo para prolongarse en el tiempo, pues ésta es una condición de la capacidad de la clase o fracción dominante para hacer concesiones; lo que es básico si aceptamos que la legitimidad exige que sean expresados, en alguna medida, la totalidad de intereses existentes al interior de la clase y de sus aliados. Lo dicho nos lleva a enfrentar la necesidad de determinar concretamente qué posibilidades reales existen de armar esquemas ideológicos susceptibles de aceptarse por el resto de las fuerzas sociales. Esta posibilidad variará en función de la viabilidad histórica que tenga la clase. En este sentido el tipo de dominación refleja la calidad de la conciencia que tenga la clase acerca de su propia capacidad de reproducirse como clase dominante.

La circunstancia de enfrentarnos con regímenes de dominación "pura", que difícilmente pueden generar las mediaciones ideológicas que oculten su naturaleza, se corresponde con esa otra circunstancia que señalábamos en las primeras páginas de este trabajo. Nos referimos a las dificultades para que el proletariado pueda experimentar algún avance en su proyecto histórico aliado con la pequeña burguesía. Esto significa que junto con enfrentar formas de dominación pura, también enfrentamos una coyuntura en la que el proletariado corre serios riesgos de soledad política. Hay que aclarar que lo expresado tiene sentido en relación estricta con el planteamiento de que el proletariado tiene un proyecto global y específico, diferente y opuesto a los de otras fuerzas y que cumple con la función de empujar con su dinamismo de clase el proceso de superación del capitalismo.

Sin embargo, podría observarse que durante este período el proletariado y sus aliados no tienen un papel hegemónico que cumplir; que, por el contrario, su proyecto global y específico ha de subsumirse en otros de carácter mucho más coyunturales pero que reconocen mayor viabilidad histórica. De esta manera, puede resultar que la lucha en contra de los militares absorba la lucha por los objetivos revolucionarios; que son las con-



---

diciones creadas por esta lucha las que definirán la composición de las fuerzas que puedan continuar avanzando, y así sucesivamente, a medida que se superen los obstáculos que la burguesía y el imperialismo opongan a la transformación de la sociedad. Cabe preguntarse: ¿qué sentido tiene, en esta perspectiva, mantener a la clase obrera con un proyecto autónomo? ¿no tendría más significado pensar en movimientos sociales más amplios que incorporen a la clase obrera como uno de sus integrantes? ¿cómo en estas situaciones se puede mantener la autonomía del proyecto obrero?, etc. Si, por el contrario, se parte de la premisa de que la clase obrera y sus aliados tienen un papel hegemónico en esta etapa de transición, hay que volver a plantearse el problema de las alianzas, el del ritmo del proceso revolucionario y de las formas de legitimación capaces todavía de distanciar el derrumbe definitivo de la burguesía.



# NOTAS CRITICAS PARA UNA TEORIA DE LA BUROCRACIA ESTATAL.\*

Oscar Oszlak

## INTRODUCCION

El dinamismo que muestra la evolución de la burocracia estatal en América Latina y la complejidad de las vinculaciones que establece con la sociedad civil, contrastan marcadamente con la virtual inexistencia de estudios que intenten abordar estos problemas con alguna pretensión teórica. Este fenómeno no se restringe únicamente a la región. Aún hoy —se afirma en un libro recientemente publicado en los Estados Unidos— no existe un solo estudio que rastree y *explique* la expansión burocrática de un departamento o agencia gubernamental de alguna envergadura (Warwick, 1975, p. 3, su énfasis). Si este juicio refleja verdaderamente el estado del conocimiento en materias de organizaciones estatales aisladas, más precario resulta entonces el existente al nivel del conjunto de la burocracia estatal. Por cierto, existe una multitud de trabajos —sobre todo estudios de caso— que han tratado variados aspectos del aparato estatal en países con muy diferentes modos de organización social y estadios de desarrollo de sus economías. Pero, en general, estos trabajos han sido pobres sucedáneos del tipo de estudio teóricamente orientado que debiera prestar sistemática atención a los rasgos distintivos de la burocracia estatal, efectuando serios esfuerzos de conceptualización a partir de los casos de estudio que registra la literatura sobre administración pública(1).

1) *Cfr. Warwick (1975), pag. 190. A pesar de su titulo (A theory of Public Bureaucracy), el trabajo de este autor no consigue trasponer los limitados alcances de un estudio de caso.*

\* *La realización de este trabajo contó con el apoyo de la Fundación Tinker y la Universidad de Texas. Agradezco a mis compañeros del CEDES y en especial a Horacio Boneo, Ramón Firme, Andres Fontana y Elizabeth Jelin, los comentarios críticos efectuados a una versión previa. El presente trabajo forma parte de la serie de documentos del CEDES preparado para el "Grupo de Trabajo sobre el Estado" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).*



Sería válido preguntarse, sin embargo, cual es el valor de encarar investigaciones que definan como unidad de análisis a la burocracia estatal de los países latinoamericanos. Una respuesta obvia sería que, como cualquier otra empresa intelectual, esta clase de estudios se justifica por su potencial contribución al mejor conocimiento del papel, desempeño e impactos del aparato administrativo y productivo del Estado<sup>(2)</sup>. Si bien en última instancia este objetivo está implícito en los intereses que alientan el presente trabajo, son otras las razones sustantivas que nos llevan a plantear el tema.

En primer lugar, la ausencia de estudios sistemáticos sobre el aparato estatal, encarados con una perspectiva teórica y un grado aceptable de rigor metodológico, ha mantenido vigentes numerosos mitos y lugares comunes acerca del fenómeno burocrático y el papel del Estado. La imagen popularizada evoca la rutina, la ineficacia, la complicación de procedimientos, la ingerencia "injustificada" en áreas reservadas a la actividad privada, el exceso de personal, la corrupción y el patronazgo político<sup>(3)</sup>. Por cierto, esta imagen tiene correspondencias concretas, en grados y con modalidades variables, con aspectos del funcionamiento del aparato estatal. Los propios "considerandos" que preceden a los programas de "racionalización" o "reorganización" del Estado se hacen eco de tales visiones al ofrecer diagnósticos que destacan el desarrollo hipertrofiado y patológico del sector público. Sin embargo, aún cuando los indicadores de los que parten estos programas (v. g. evolución de la dotación de personal, del número de unidades o de los déficit presupuestarios de las empresas) sean parcialmente válidos, resultan insuficientes para comprender la verdadera naturaleza de los fenómenos que se manifiestan como signos de patologías administrativas. Las "soluciones" (prescindibilidad de personal, diseño de esquemas organizativos más "racionales", devolución de empresas al sector privado) nunca apuntan a desentrañar las causas más profundas de dichos fenómenos, limitándose a pretender desviar sus tendencias más evidentes.

En segundo lugar, las teorías más globales en materia de organización y administración —que hoy constituyen una fuente fundamental para el estudio de la burocracia estatal— reconocen su origen en investigaciones llevadas a cabo predominantemente en ámbitos "no públicos"<sup>(4)</sup>. Con la

2) Los términos "burocracia estatal", "organizaciones estatales", "aparato estatal" y "aparato administrativo y productivo del Estado" serán utilizados indistintamente para aludir al conjunto de organizaciones "públicas" que mantienen entre sí relaciones de interdependencia funcional, jerárquica y/o presupuestaria. Somos conscientes de la falta de rigurosidad en el empleo de estos términos, pero ello sólo refleja — como se verá a lo largo del texto — las series de deficiencias epistemológicas que aún caracterizan a los estudios sobre este tema.

3) Esta imagen ha sido utilizada a veces como punto de partida de investigaciones sobre burocracia. Véase Crozier (1964).

4) Para un mayor desarrollo de este punto crítico, véase Mosher (1967), pág. 475.



incorporación de esos desarrollos teóricos, el estudio de la administración pública pudo trascender el carácter descriptivo y formalista de su enfoque tradicional. Pero al hacerlo, tendió a utilizar acríticamente e indiferenciadamente marcos conceptuales generados a la luz de la experiencia y el examen de organizaciones privadas.

En tercer término, debe señalarse la falta de contextualización social, cultural e histórica de la mayor parte de los enfoques y modelos que han servido como sustituto para el estudio de la burocracia estatal. Su difundida y mecánica "aplicación" al análisis de organizaciones públicas insertas en contextos con características muy diferentes a las del medio en que esos modelos se generaron, dificultó la generación de interpretaciones más sensibles a especificidades nacionales y regionales.

Las razones expuestas implican que la burocracia estatal es analíticamente distinguible de otras "organizaciones" y que a pesar de ciertos atributos comunes, su naturaleza y papel varían de acuerdo con el contexto social y el momento histórico considerados. Por lo tanto, avanzar en la formulación de una teoría de la burocracia estatal requiere especificar los rasgos distintivos que la diferencian de otras unidades y las determinaciones contextuales e históricas que "adjetivan" su especificidad sustantiva. En otras palabras, es necesario establecer qué hace diferente a la burocracia estatal de otros sujetos sociales y qué las hace diferentes entre sí.

Puestos en esta tarea, una dificultad inicial deriva del status teórico dependiente de este campo de estudios. Ninguna disciplina de las ciencias sociales —ni siquiera la administración pública— puede reivindicar "jurisdicción" sobre el mismo, aún cuando conceptual y metodológicamente, todas ellas contribuyan a darle contenido. Señalar este hecho no implica sostener la deseabilidad de una autonomización disciplinaria. Tan sólo pretende destacar una importante consecuencia de esta falta de fronteras conceptuales<sup>(5)</sup>: la enorme variedad de enfoques resultante y la tendencia al sincretismo, que parece constituirse en la única aproximación viable para captar la complejidad de la burocracia estatal<sup>(6)</sup>.

Diversos trabajos han intentado delinear las coordenadas de esta densa literatura utilizando cortes disciplinarios, cronológicos o conceptuales, o formulando modelos interpretativos<sup>(7)</sup>. No es nuestro propósito reiterar estos *surveys* ni incursionar en la sociología del conocimiento en materia de

5) *Larry Kirkhart (1971) sostiene que la principal dificultad para situar el estudio de la Administración Pública dentro del mapa de las ciencias sociales, deriva de su falta de fronteras conceptuales.*

6) *Para una visión de la administración (y especialmente de la administración pública) como "sistema sincrético de los sistemas teóricos particulares", véase Juan Ignacio Jiménez Nieto (1975).*

7) *Entre otros, pueden citarse Warren F. Ilchman y Todd La Porte (1970); Bernardo Kliksberg (1971); Nicos Mouzoulis (1967) y Peia Sheriff (1976)*



burocracia u organizaciones públicas. En cambio, creemos que aún está pendiente el examen crítico de los fundamentos epistemológicos y valorativos que subyacen a los diversos enfoques desde los cuales se ha abordado el estudio de las organizaciones estatales. A tal objetivo apunta la primera parte del presente trabajo.

Naturalmente, sería imposible cubrir la enorme variedad de cuestiones tratadas por la literatura sobre organización y burocracia. No obstante, es posible abstraer algunos temas recurrentes cuya discusión sistemática permitiría juzgar su relevancia para el avance teórico de nuestra problemática. También sería importante establecer cuáles son los criterios (v.g. nivel de agregación, tipo de atributos) empleados por los distintos enfoques para delimitar su unidad de análisis. Por lo tanto, nuestro examen se limitará a señalar cuál es la ubicación, el *locus* asignado a la burocracia por las diferentes corrientes teóricas y cuáles son las preocupaciones sustantivas que orientan los estudios inscriptos en tales corrientes (es decir, que cuestiones teóricas se plantean).

Una segunda preocupación del trabajo se refiere a la relación entre el conocimiento científico en torno al fenómeno burocrático y la práctica político-tecnocrática. Al respecto, interesa establecer que vinculación existe entre las categorías y modelos generados por las corrientes examinadas y la fundamentación "teórica" implícita en, o invocada por diferentes estrategias de reforma. Este tema será desarrollado en la segunda parte del trabajo.

Por último, sobre la base de las observaciones críticas efectuadas, se sugieren algunos temas y se ensayan algunas interpretaciones alternativas cuya profundización, creemos, puede contribuir a recuperar la especificidad sustantiva e histórica de la burocracia estatal.

## PRIMERA PARTE

### 1.— Enfoque histórico-estructural.

Originariamente, el término "burocracia" parece haber sido utilizado para referirse a un fenómeno que venía adquiriendo creciente importancia en la sociedad francesa del Siglo XVIII: el surgimiento de un nuevo grupo de funcionarios para los cuales la tarea de gobernar se había convertido en un fin en sí mismo. Es decir, se consideraba que la apelación al interés público constituía simplemente un medio para legitimar la existencia de oficinas, empleados, secretarios, inspectores e intendentes<sup>8)</sup>, con lo cual se señalaba un rasgo de la burocracia —su capacidad de generar intereses

8) Cfr. Martin Albrow (1970), pag. 16, quien atribuye el uso originario del término a M. Gournay.



propios— que sería frecuentemente ignorado por la literatura más contemporánea.

Algunas décadas más tarde Marx retomaría esta temática en su *Crítica a la Filosofía del Estado de Hegel*, al plantear que la existencia de la burocracia (estatal) responde a la existencia de intereses particulares en la sociedad civil y que en el proceso de satisfacer demandas asociadas a tales intereses, la burocracia desarrolla los suyos propios, no necesariamente compatibles con un idealizado “interés general”<sup>(9)</sup>. En la concepción hegeliana, la burocracia formaba parte de una estructura social tripartita, sirviendo de nexo entre la sociedad civil y el Estado. Su existencia adquiriría sentido a partir de la necesidad de conciliar el interés general del Estado y los intereses particulares de las corporaciones<sup>(10)</sup>. Tal concepción resultaba para Marx esencialmente empírica y formalista, despojada de elementos críticos y de contenido sustantivo.

En lugar de una relación armoniosa, Marx observa el carácter dialéctico y conflictivo de las interacciones burocracia-Estado-corporaciones. Una existencia real del Estado —en tanto corporización del interés general— implicaría la desaparición de las corporaciones y, consecuentemente, de su “espíritu”, la burocracia. Por lo tanto, la existencia y supervivencia de la burocracia dependería de la existencia de su contraparte material —las corporaciones— sin perjuicio de ocasionales conflictos entre ambas. En tanto la burocracia encarna y asume intereses corporativos —los propios y aquellos correspondientes a las diversas esferas de interés particular— el interés general del Estado se reduce a su propio interés, que requiere la existencia y permanencia de intereses corporativos representados por una universalidad imaginaria. A su vez, como la burocracia confiere de hecho un marco de legitimidad a la acción social desarrollada en el seno de la sociedad civil, se ve condenada al formalismo, puesto que los presupuestos normativos de la actividad corporativa se hallan divorciados del verdadero interés general.

Años después Marx (1852, 1973) replantearía estos temas en términos más concretos, al analizar la vinculación entre la burocracia y la burguesía francesa bajo Luis Bonaparte. Allí traza la secuencia histórica a través de la cual el aparato estatal, originariamente órgano de la monarquía absoluta, sucesivamente instrumento para la liquidación del poder feudal, eje para la unificación civil de la nación y creciente sustituto de la actua-

9) *Carlos Marx (1968), pag. 54 y ss.*

10) *La sociedad civil involucraba a los “poderes” (burguesía, clero y nobleza), las “corporaciones” feudales, los oficios y comercios que en aquellos tiempos definían sus principales compartimientos. Estos representaban los diversos intereses particulares en tanto que el Estado, a diferencia de la sociedad civil, corporizaba el interés general.*



ción privada de los individuos, llega a transformarse en una máquina consolidada y autónoma frente a la sociedad burguesa. Esto es el producto de un proceso contradictorio en el que los intereses materiales y políticos de la burguesía —íntimamente entrelazados con la conservación de la extensa y ramificada maquinaria del Estado— acaban creando un “espantoso organismo parasitario” que se vuelve contra aquélla, amenazando destruir las condiciones de vida de todo poder parlamentario, y, por lo tanto, el poder de la propia burguesía<sup>(11)</sup>.

En esta interpretación, y a diferencia de las visiones maniqueas sugeridas por ciertas versiones vulgares del marxismo, la burocracia no constituye un simple epítome de la clase dominante sino un actor social diferenciado y complejo, vinculado a la misma a través de cambiantes y contradictorios intereses. Consecuentemente, su posición en la estructura de dominación política puede variar significativamente, de acuerdo —entre otros factores— con el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, de cristalización de (y enfrentamiento entre) clases sociales y de indispensabilidad del aparato estatal para la reproducción de la sociedad capitalista.

También interesa destacar el variable papel que la burocracia aparece desempeñando frente a la sociedad civil. En principio, Marx observa que la diferenciación y ampliación del aparato estatal es un resultado de la división social del trabajo, proceso que al generar nuevos grupos de intereses crea nuevo material para la administración del Estado. La legitimación de estos intereses “comunes” (*gemeinsame*) requiere su contraposición a la sociedad como interés general (*allgemeines*). Pero también requiere su expropiación y conversión en objeto de la actividad estatal, con lo cual la burocracia sustrae a la sociedad civil ámbitos y materias de actuación que acrecientan su indispensabilidad y poder. Dentro de la lógica de la organización social burguesa, algunas de estas nuevas funciones cumplen con el requisito de satisfacer el interés general. Pero al mismo tiempo, como promotora del interés por su propia reproducción y como garante de la reproducción de la sociedad capitalista, la burocracia desarrolla actividades reguladoras y represivas que contradicen la función social aparente que legitima su existencia.

Como se observa, Marx apunta tempranamente a un doble problema —teórico y empírico a la vez— que continuaría concitando la atención de los estudiosos del fenómeno burocrático. Por una parte, el impacto de la

11) La paradoja es que al crearse una doble base de sustentación de su posición de clase (la Asamblea Nacional y la burocracia estatal), la burguesía francesa alentaba el desarrollo de instituciones que acabarían enfrentadas por la naturaleza contradictoria de sus respectivos intereses. Bajo Luis Bonaparte, el enfrentamiento significó una pérdida de poder relativo del Parlamento (y de la burguesía) a favor del Ejecutivo y su aparato burocrático, “representantes” ocasionales de los campesinos parcelarios. Véase Marx (1852, 1973), págs. 65/66 y 131/132.



organización burocrática sobre la estructura de poder de la sociedad moderna; y por otra, la índole de su función social, es decir, su capacidad y posibilidades de servir a objetivos de interés general. Si bien estos temas no se planterían siempre en estos mismos términos; podría convenirse que variables tales como "poder" y "productividad" de la burocracia —y sobre todo su relación— condensan adecuadamente este recurrente interés.<sup>(12)</sup>

Dentro de esta tradición resulta explicable el diferente papel asignado a la burocracia estatal según el tipo de formación social en cuyo marco funcionan sus instituciones. Así, al tiempo que Max Weber consideraba a la burocracia como la forma de organización racional más compatible con el modo de producción capitalista, Lenin sostenía que en una sociedad socialista la extinción del Estado llevaba aparejada la liquidación de su aparato burocrático<sup>(13)</sup>. Aún cuando arribaran a conclusiones opuestas respecto al papel de la burocracia, estas concepciones compartían sin embargo un atributo esencial: ambas colocaban el objeto de su preocupación dentro de un marco histórico-estructural en el que la dinámica propia del aparato burocrático se entrecruzaba complejamente con otros procesos globales a nivel del Estado y la sociedad civil. Es importante destacar este hecho por cuanto en líneas generales, los desarrollos posteriores de la literatura tendieron a prestar escasa atención a variables contextuales, al menos con el grado de especificidad necesario como para comprender sus mutuas determinaciones con la estructura y dinámica del aparato estatal.

Es por ello oportuno efectuar algunos comentarios sobre la contribución de Weber al estudio de la burocracia, no sólo por la amplia difusión de su —erróneamente llamado— "modelo burocrático", sino además por las críticas recientes de que ha sido objeto su enfoque sobre el tema. Para Weber la burocracia constituye el aparato administrativo de máxima afinidad con el tipo legal-racional de dominación. Esta afinidad queda especialmente evidenciada por la íntima vinculación entre los procesos de racionalización y burocratización. Observada como una forma de organizar colectivamente el esfuerzo humano, la burocracia se concibe como la estructura que hace posible la maximización de los niveles de productividad

12) *Esto fue abundantemente corroborado en la investigación desarrollada por Ilchman y La Porte (1970). Más aún, la relación inversa entre poder y productividad burocrática fue detectada como proposición consecuencial básica de la extensa literatura consultada en dicho estudio.*

13) *Véase Lenin (1917, 1971), Gerth y Mills (1958), Cap. 8. Corresponde aclarar que estos autores situaban su análisis en niveles de abstracción diferentes. Mientras Weber se refería a un proceso histórico concreto —el desarrollo del capitalismo y las formas de dominación asociadas al mismo—, Lenin aludía programáticamente a las tareas de una revolución socialista. Una visión mucho más pragmática, derivada de la experiencia concreta de la revolución soviética, aparece reflejada (1971).*



alcanzables mediante el trabajo organizado, dentro de una sociedad permeada por, u organizada de acuerdo a principios racionales. A partir de la detección de ciertos atributos genéricos de tal estructura, Weber define un "tipo ideal" de organización cuya penetración y función común descubre en diferentes esferas de actividad de la sociedad moderna. La "organización burocrática" se visualiza como un tipo especial de organización identificable, en sus rasgos fundamentales, en la configuración estructural y funcional del ejército, los partidos políticos, la Iglesia, los sindicatos o las grandes empresas privadas. Se hace así referencia a un estilo particular de asociación e interacción entre individuos y recursos, combinados para el logro de objetivos específicos. Su carácter público o privado, la naturaleza de los fines perseguidos o la dimensión de las unidades involucradas no se plantean como objeto de análisis, destacándose en cambio atributos estructurales más abstractos (v.g. grado de especialización, jerarquía, diferenciación y secularización).

En años recientes, la crítica a la concepción weberiana sobre la burocracia se ha centrado tanto en su supuesto sesgo formalista como en la mecánica utilización del "modelo" como herramienta analítica. En el primer aspecto, se señala que Weber no intentó desarrollar ningún contenido sustantivo sobre la burocracia y se limitó a ciertas determinaciones generales de su organización, diferenciándola de otros tipos en razón de sus atributos "formales" (14). Estos últimos hacían distinguibles, por oposición, otras formas de organización asociadas con etapas particulares del desarrollo histórico. Pero la dinámica social no parecía verse afectada por su existencia: los regímenes políticos, las relaciones sociales o los modos de producción podían examinarse sin referencia al fenómeno burocrático, que simplemente describía el surgimiento de un tipo particular de organización (15). La otra crítica —que incluye a autores inscriptos en la propia tradición sociológica de inspiración weberiana— reinterpreta una sana reacción al difundido empleo del "tipo ideal" como estándar de la comparación para la evaluación de casos empíricos. En este sentido, a pesar del indudable valor heurístico del "modelo" y de las elaboraciones del mismo efectuadas por otros autores (16), su arraigo y sacralización han llevado a confundir sus elementos analíticos con la exposición de un decálogo normativo, lo cual significó un verdadero obstáculo al avance del conocimiento sobre organizaciones formales. Es así que una considerable porción de la literatura se

14) *Crítica ésta que tiene significativas coincidencias con la efectuada por Marx a Hegel. De acuerdo con Lefebvre (1969), Weber no estaba familiarizado con las Notas críticas de Marx a la filosofía del Estado de Hegel.*

15) *Cfr. Claude Lefort (1970), pág. 228. Véase también N. Poulantzas (1969), págs. 446/447.*

16) *Entre otros, Parsons (1956), Merton (1957), Blau (1955) y Selznick (1943).*



dedicó a detectar todas suerte de incongruencias entre las necesidades y valores de las sociedades "subdesarrolladas", los atributos de sus aparatos estatales y las características del "tipo ideal" weberiano (Cf. Peta Sheriff (1976) P. 32). Blau ((1968) p. 454) señala al respecto que una teoría de la organización formal debe intentar explicar por qué las organizaciones desarrollan ciertas características, tales como múltiples niveles jerárquicos o autoridad descentralizada, pero la explicación, obviamente, no puede tomarlas como dadas. Esto es lo que ocurre frecuentemente cuando el tipo ideal se "idealiza", es decir, se constituye en modelo de organización formal, importando entonces más descubrir desviaciones "patológicas" en el examen de casos empíricos que profundizar en el análisis de los factores determinantes del fenómeno examinado.

No obstante, la crítica a las contribuciones de Weber al estudio de la burocracia debe ser cuidadosamente calificada. En primer lugar, debido a que existen diversas "lecturas" de Weber sobre el tema, coincidentes con la multidimensionalidad de los intereses analíticos del autor<sup>(17)</sup>. Pero muy especialmente, porque si bien la concepción de Weber se hallaba frecuentemente influenciada por una positiva valoración de la racionalidad y la eficiencia en el diseño organizacional (lo cual volcó el énfasis de sus preocupaciones hacia el análisis de estructuras y procesos internos), sus escritos revelan una marcada ambivalencia respecto al creciente proceso de burocratización y racionalización de la organización social. Por ejemplo, la tensión entre carisma y rutina, presente en muchos pasajes de su obra, ilustra la contradicción entre las fuerzas creativas espontáneas de la sociedad frente a un orden de cosas establecido y rígido<sup>(18)</sup>. En última instancia, esta oposición puede observarse como una manifestación más de la contradicción entre pasión y razón, tema que desde Tucídides a Platón y desde Maquiavello a Hobbes ha preocupado a la mayoría de los clásicos de la ciencia política. La racionalidad establece compuertas al desbordamiento de la pasión, pero al mismo tiempo impone nuevas demandas y restricciones a los patrones de organización e interacción social. La racionalización tiende así a identificarse con una creciente burocratización, proceso que al crear las condiciones para el surgimiento de un omnipresente Leviatán, se constituye en seria amenaza a la libertad individual y las instituciones democráticas.

Esta "otra" lectura de Weber escapa sin duda al estrecho marco formalista en el que lo han colocado ciertos autores. Pero también recuerda los elaboradores y aplicadores de su "modelo" que los análisis "intra-organizacionales" requieren una precisa contextualización sustantiva e histórica que permita determinar si los presupuestos teóricos del tipo ideal weberiano resultan pertinentes o, por el contrario, son inadecuados para in-

17 *Al respecto, véanse las cuatro interpretaciones que propone Bendix (1967) y las sugeridas por Mouzelis (1967).*

18) *Por ejemplo, la "rutinización del carisma" podría considerarse la síntesis de un proceso dialéctico que resuelve en determinados momentos históricos las crisis de sucesión y legitimidad. Cfr. Mouzelis (1967), págs. 19-21.*



interpretar realidades sociales diferentes a las que inspiraron el "modelo burocrático".

## 2.— Corrientes administrativo-organizacionales.

Contemporáneamente a los escritos de Max Weber, se afianzaba —especialmente en los Estados Unidos— lo que con el tiempo se dió en llamar "tradición gerencias" (*Managerial tradition*) en el estudio de organizaciones, de la cual Frederick Taylor fué su más caracterizado esponente. Si bien puede parecer forzado incluir esta corriente entre aquellas que contribuyeron al actual conocimiento teórico de la burocracia estatal, no puede ignorarse su profunda influencia sobre el pensamiento organizacional, vía fundamental de aproximación al estudio de la burocracia.

Tal vez el rasgo más saliente de esta corriente, desde el punto de vista que aquí nos preocupa, es el hecho que los límites organizacionales se esfuman totalmente, pasando a constituirse en unidad de análisis el comportamiento humano frente al desempeño de tareas bajo condiciones de división social del trabajo. Sin embargo, comparte con otros enfoques una fundamental preocupación por la racionalidad y la productividad, proponiéndose como meta diseñar "el mejor" (más racional) modo de organizar el esfuerzo humano para el logro de fines organizacionales. Esta preocupación se liga a una "teoría" (v. g. Administración Científica) que observa a la actividad administrativa como un problema técnico cuya resolución tiene que ver con cuestiones de diferenciación estructural y especialización funcional.

Sin embargo, más allá de esta orientación eficientista, los basamentos normativos de esta escuela de pensamiento revelan la profunda convicción de que las soluciones técnicas, científicamente fundadas, pueden resolver definitivamente los conflictos de clase al evitar "el permanente e inútil antagonismo entre trabajadores y empresarios". Escribiendo en las postrimerías del siglo pasado, Taylor es un producto de la filosofía "de los Últimos Días de la Revolución Industrial: la maximización de la eficiencia a través del esfuerzo combinado de directivos y fuerza de trabajo permitirá maximizar la prosperidad de empleadores y obreros. Para ello se requiere desarrollar leyes que expliquen comportamientos modales en el desempeño de tareas, de modo de producir cambios de actitudes y ajustes de comportamiento adecuados al objetivo de maximización aludido. Reflejando el arraigado optimismo de la época sobre el progreso científico como solución de los problemas de la humanidad, la Administración Científica promete un nuevo "milenio" en el que, supuestamente, la ciencia prevalecerá sobre el empirismo, la armonía hará desaparecer la discordia, el individualismo será reemplazado por la cooperación y la producción será maximizada eliminando definitivamente sus restricciones.

Desarrollos posteriores fueron modificando gradualmente la concepción taylorista sobre la organización, tanto en su delimitación analítica como en las preocupaciones sustantivas que motivan su estudio. En el



primer aspecto, puede argumentarse que la tarea de los sucesores de Taylor consistió en reconstruir el esqueleto organizacional y su compleja red de relaciones, a partir de sus elementos más simples. Sucesivas contribuciones<sup>(19)</sup> permiten visualizar un proceso de desarrollo conceptual en el que cada enfoque descubre un aspecto adicional de la dinámica de las organizaciones complejas, con lo cual se van modificando los límites y planos analíticos en los que pueden examinarse estas unidades. En el segundo aspecto, la crítica demoledora de la tradición gerencial ensayada por autores como Simon reduce la preocupación por la eficiencia, la cual deja de percibirse como criterio fundamental de la acción organizacional. La creciente incorporación de técnicas y conceptos sociológicos y psicológicos, que enriquecen la perspectiva administrativa, modifica al mismo tiempo los focos sustantivos de investigación. Por otra parte, los nuevos aspectos que van siendo revelados por esta literatura (v. g. motivación, liderazgo, conflicto, toma de decisiones) no son considerados aisladamente, sino que se van interrelacionando e integrando al conocimiento existente hasta conformar lo que hoy denominamos "teoría de la organización", vale decir, el enfoque que desplaza el centro de atención de los problemas administrativos desde el nivel individual y grupal al de la estructura organizacional global. Siendo esta nueva conceptualización un importante eslabón en la construcción de una teoría sobre la burocracia estatal, interesa detenernos brevemente en el proceso que la origina.

Los comienzos de la década del 30 fueron testigo del desarrollo de una nueva faceta en el interés de los administrativistas: el "lado humano" de la organización. Iniciado por Elton Mayo en los estudios de Hawthorne,<sup>(20)</sup> esta nueva corriente trasladó las preocupaciones teóricas desde el producto de las organizaciones a los insumos que le dan vida, al tiempo que modificó la perspectiva de investigación desde una estrategia de "sistema cerrado" a una de "sistema abierto". Al comienzo se planteó la búsqueda de aquellas condiciones que pueden mejorar la interacción humana con y dentro de, organizaciones, provocando así respuestas individuales más favorables a las demandas organizacionales. En versiones más recientes, esta búsqueda se centró particularmente en la realización de las aspiraciones individuales, la salud mental, la necesidad de integración con la organización, el sentido de pertenencia, la actualización permanente, etc.<sup>(21)</sup>. En conjunto, estos aportes teóricos suministrarían ciertas claves para entender el proceso de socialización a través de organizaciones.

19) *Entre ellas, las de la denominada escuela de Relaciones Humanas, liderada por Elton Mayo; la escuela "universalista" de dirección científica, representada por Fayol, Mooney, Mary P. Follet, Gulick y otros; los interaccionistas (v.g. Homans) y los primitivos representantes de la teoría de la organización, entre los que se destacan Simon y Barnard.*

20) *Más tarde desarrollada por Warner, Whyte, Homans, etc.*

21) *Véanse, entre otros, Argyris (1964), Etzioni (1964) o Katz y Kahn (1966).*



La incorporación de una dimensión "humana" en los estudios sobre organizaciones tuvo otras consecuencias. Conceptos centrales, incluido "organización" mismo, comenzaron a definirse en términos de seres humanos, perspectiva ésta cuya introducción debe acreditarse a Barnard. Al destacarse las nociones de eslabonamientos y vínculos, su concepción de las organizaciones formales como sistemas de actividades personales o fuerzas conscientemente coordinadas representó un importante viraje respecto a las formulaciones administrativas (22). Estas consideraban a las organizaciones como entidades despersonalizadas, con una existencia independiente formadas por relaciones estructurales entre diversas unidades funcionales.

Gradualmente se fue haciendo evidente una creciente integración de enfoques en torno a una unidad analítica más agregada —la organización compleja formal—, perdiendo importancia (e incluso sentido) tanto las distinciones disciplinarias como aquellas basadas en el carácter público o privado de la organización. Con ello se redescubrían las categorías analíticas weberianas, apropiadas para una caracterización estática de las organizaciones, pero al mismo tiempo cobraba importancia el examen de su dinámica interna y de sus transacciones con el contexto. Este nuevo interés elevó a un primer plano el estudio del proceso de toma de decisiones.

Conviene destacar especialmente esta circunstancia puesto que las decisiones empezaron a ser consideradas variables dependientes de *restricciones contextuales*, y esto dirigió la atención hacia problemas "ecológicos", tales como tecnología, escases, interdependencia y otras restricciones sociales, físicas y biológicas que crean *incertidumbre*, alteran el *equilibrio interno* y fuerzan a las organizaciones a procurar *estabilidad* y asegurar su *supervivencia*, ejercitando su capacidad adaptativa. El concepto de productividad dejó de observarse en términos de maximización, introduciéndose las nociones de optimización y "satisfacción" (*satisficing*) de objetivos bajo condiciones de racionalidad acotada (23). De esta manera se reconocía la vulnerabilidad de la organización frente a su contexto y la limitada posibilidad de acción racional sobre ese contexto, complicadas por la existencia de diferentes supuestos implícitos sobre la realidad en los procesos decisorios y por la frecuentemente incompleta cristalización de los objetivos organizacionales. Por lo tanto, la supervivencia de la organización —vista como subsistema social— reemplazó a la maximización del producto en el foco de atención de los investigadores, adquiriendo relevancia la evaluación de las consecuencias funcionales resultantes de diferentes

22) *Influido por esta nueva concepción, Caplow (1964), por ejemplo, argumenta que son personas —miembros de una organización— y no segmentos de comportamiento los que están involucrados en el proceso de interacción social que tiene lugar dentro de las organizaciones.*

23) *Autores como Crozier, Selznick, Downs, V. Thompson y J. D. Thompson se encuentran entre quienes desarrollaron más tarde esta línea conceptual.*



arreglos estructurales y patrones de comportamiento. Quedó así consumado el matrimonio entre el análisis sistemático y el estructural funcionalismo.

Con el trasfondo de estas preocupaciones, los desarrollos más recientes intentaron develar la vida interna de las organizaciones, tratando de explicar los procesos que tienen lugar en la "caja negra" —los así llamados "procesos de conversión"— y controlar los factores desestabilizadores de una fluída "transformación de insumos en productos". Aumentar la racionalidad de los procesos decisorios y disminuir el conflicto en la interacción intra-organizacional se constituyeron en principios normativos de esta nueva corriente. El conflicto fue considerado como manifestación de patología y la integración efectiva un claro signo de salud organizacional. La falta de congruencia entre las necesidades de las organizaciones y las de sus participantes se convirtió en un axioma de la teoría de la organización (Cfr. Boguslaw (1965) pág. 164), y la resolución de la ambigüedad y el conflicto en la vida social organizada, es la principal preocupación del ejecutivo<sup>(24)</sup>.

En resumen, una gruesa caracterización de los desarrollos teóricos en el campo administrativo-organizacional demostraría un acentuado interés inicial por el *producto* de las organizaciones o las consecuencias de la acción organizacional, en parte quizás como resultado de su mayor visibilidad y en parte, debido a los presupuestos normativos de los que partieron los primitivos estudios en este campo. La incorporación de nuevas disciplinas y la mayor sofisticación de los estudios trasladó el énfasis del producto a los *insumos*, es decir, al análisis de aquellos elementos (recursos técnicos y humanos, restricciones y demandas contextuales) que permiten (o dificultan) el cumplimiento de los fines de la organización. Más recientemente, el tratamiento global de la organización y sus complejas transacciones de insumo-producto con el contexto, dirigió la atención hacia los *procesos de conversión*, cerrando conceptualmente la brecha entre aquellos elementos que condicionan externamente a la organización y los productos que justifican su existencia.

### 3.— Burocracia y contexto.

El reconocimiento analítico de que las organizaciones complejas son influenciadas por la acción del contexto, marca el punto de interacción de las corrientes recién reseñadas con los estudios sobre burocracia encarados desde la perspectiva de la ciencia política. Su diferencia esencial reside en el referente utilizado por unas y otros. Los estudios administrativos-organizacionales (A-0) concentran su atención en la estructura y procesos internos a la organización y a partir de allí tratan de rastrear restricciones

24) Esto llegó a conocerse como el "dilema organizacional", tema que de una u otra forma comenzó a discutirse en la mayoría de los escritos sociológicos o psicopsicológicos sobre organizaciones.



contextuales que operan sobre la misma. En cambio, los enfoques politológicos toman como referente a la sociedad global, observando las consecuencias de la inserción de la burocracia dentro de ese contexto, examinando el tipo de interacciones que tiene lugar y sobre todo, evaluando los impactos resultantes en términos de variaciones en el poder relativo y en la productividad de la burocracia.

Sin embargo, así como los estudios A-O tienden sistemáticamente a escamotear el contexto, sea reduciendo el número de variables identificadas en ese plano o tratando superficialmente sus impactos, los estudios politológicos fallan en resolver adecuadamente el problema de establecer un nivel de análisis que permita comprender la dinámica interna de la burocracia.

En el caso de los primeros, la incorporación del contexto al análisis sistémico de la organización nace de reconocer su decisivo impacto sobre esta última: "los eventos de ese contexto pueden, en cualquier momento, penetrar de una manera constructiva o destructiva, esperada o inesperada... (el universo de las transacciones organizacionales)<sup>(25)</sup>. Pero este reconocimiento es insuficiente para superar las limitaciones de los enfoques basados en sistemas cerrados. El inevitable dilema que enfrenta el analista ha sido correctamente observado por Thompson (1967): abrir el sistema implica considerar un rango casi infinito de variables que resisten una evaluación racional: pero cerrarlo involucra el riesgo de utilizar supuestos sobresimplificados o arribar a conclusiones irrelevantes. De aquí que los intentos por hallar fórmulas de compromiso entre ambas estrategias no han podido evitar un tratamiento superficial de las variables contextuales.

A primera vista, pocos conceptos como el de "contexto" aparecen tan nítidamente diferenciables de aquellos que ocupan el interés focal del investigador: se refiere a "todo lo demás". Paradójicamente, su mismo carácter residual lo convierte en uno de los conceptos más difícilmente aprehensibles desde el punto de vista analítico o explorables en situaciones empíricas. Muy tempranamente, esto llevó a los teóricos de la organización (Barnard, 1938; Simon, 1957) a tratarlo en términos más restringidos, refiriéndolo a la unidad "decisión" en lugar de la unidad "organización". En otras palabras, existe en tal concepción un contexto objetivo compuesto de elementos físicos, biológicos, sociales, emocionales y morales que son relevantes para la situación inmediata pero no necesariamente para otras situaciones decisionales ni, obviamente, para el comportamiento organizacional en su conjunto.

Intentos más sofisticados tendieron, por una parte, a distinguir niveles

25) Naciones Unidas (1970), pág. 47. Trist sostiene, sin embargo, que el contexto no equivale al "mundo exterior", sino que "se refiere a aquellas partes del mismo que afectan la supervivencia y desarrollo de una determinada organización o conjunto de organizaciones". Véase Eric Trist (1970), págs. 96/97.



de responsabilidad organizacional (v.g. Parsons, 1960; Thompson, 1967) que implicaban transacciones diferenciales con el contexto y, por otra, a reconocer dentro de este último, distintos planos y categorías de elementos que afectan de diversa manera la acción organizacional (26). Sin embargo, las referencias al contexto que registra la literatura aluden habitualmente a su carácter benigno u hostil, a su estado turbulento o estable, o a su alta o reducida capacidad de control de la organización, revelando dificultad para trascender un nivel de abstracción en el que resulta poco operativo tratar el contexto con fines de investigación (27).

De todas maneras, su definitiva incorporación a los estudios A-O debe ser entendida en el marco de las preocupaciones que alientan esta perspectiva analítica. Estas preocupaciones parten de constatar la creciente incertidumbre que enfrentan organizaciones y tomadores de decisiones como consecuencia de una mayor diferenciación, interdependencia y complejidad social. Al restringirse las posibilidades de elección racional, pueden producirse consecuencias "disfuncionales" que alteren el equilibrio interno de la organización y comprometen su capacidad adaptativa. La supervivencia y desarrollo de la organización dependen entonces de la eficacia de los diferentes mecanismo que ésta utilice a fin de superar sus restricciones contextuales. Por lo tanto, el "contexto relevante" se reduce en definitiva al subconjunto de variables externas a la organización que al crearle frentes de incertidumbre, acotan la racionalidad de sus decisiones y disminuyen su probabilidad de subsistencia o su capacidad de adaptación.

Raramente se invierte el planteo del problema —v.g. tomando a la sociedad global como referente y a la organización como unidad(28), pues esto supondría modificar el interés analítico en un sentido que no se compeadece con las orientaciones prevalecientes en esta vertiente de la literatura. Si tal planteo se invirtiera, uno podría llegar a cuestionar la existencia misma de la organización en la medida en que su eficacia adaptativa interfiriera en, o resultara incompatible con, el logro de objetivos definidos en función de intereses sociales más trascendentes.

En cierto modo, los estudios politológicos sobre burocracia parecen ajustarse más estrechamente a este tipo de planteo, en tanto —como expresáramos— se preocupan por evaluar los impactos de la inserción buro-

26) *Por ejemplo, la distinción de conceptos tales como "dominio" y "contexto operativo", la identificación de sectores contextuales —v.g. clientela, proveedores, competidores y grupos reguladores— (Dill, 1958) o la delimitación de "conjuntos organizacionales" (Evan, 1966).*

27) *Un típico (y, no por casualidad, extensamente citado) trabajo en esta línea es el de Emery y Trist (1965).*

28) *Esto ha sido acertadamente señalado por Mouzelis (1967) pág. 157.*



crática en procesos que tienen como referente a la sociedad global. Sin embargo, también señalamos que en el acto de recuperar la dimensión contextual de la burocracia, estos estudios tienden a perder de vista los procesos intraburocráticos, tanto o más importantes para una correcta interpretación de las relaciones burocracia-sociedad. En particular, estos juicios resultan aplicables a los trabajos que responden a la orientación del *Comparative Administration Group* (C.A.G.), corriente identificada con la "administración comparada" y la "administración para el desarrollo", de gran predicamento entre los reformadores administrativos del Tercer Mundo<sup>(29)</sup>. El C.A.G. surge en los Estados Unidos hacia fines de la década del 50 como reacción a la difusión alcanzada por los "principios" de la "ciencia administrativa" y la arrogancia de sus proponentes, que por entonces intentaban su trasplante a otros contextos nacionales<sup>(30)</sup>. Esta reacción no negaba la posibilidad de una ciencia administrativa sino que cuestionaba su deducción a partir de principios inmutables. El interés epistemológico debía tender a una comprensión taxonómica de la realidad, distinguiendo aspectos de la misma y designándolos con "nombres" que aseguraran su carácter mutuamente excluyente. Una masiva y uniforme recolección de datos sobre diferentes sistemas administrativos permitiría producir un conjunto de proposiciones cuyo criterio de verificación y relevancia científica dependería del grado en que consiguiera mapear conceptualmente las características y atributos fundamentales de aquellos sistemas (Cfr. Ilchman (1971)).

Apoyándose en las concepciones básicas de la *Comparative Politics*,<sup>(31)</sup> y recogiendo virtualmente cada una de las novedades producidas en las ciencias sociales norteamericanas de la época (v.g. análisis de sistemas, teoría de la información, pluralismo, dicotomía tradición-modernidad), los miembros del C.A.G. consiguieron construir inventarios exhaustivos de instituciones políticas, mecanismos de representación, funciones gubernamentales y pautas de comportamiento grupal, entrelazándolos complejamente con la ilusión de que así emergía una teoría de la burocracia en contextos "transicionales". Observando el creciente peso político de la burocracia y su fundamental papel como "agente de desarrollo", se concluía que el único modo de contrarrestar los efectos disfuncionales del

29) Entre los volúmenes representativos de esta corriente puede citarse a Riggs (1964), La Palombara (1963) y Riggs (1971).

30) La nueva visibilidad adquirida por el Tercer Mundo durante la guerra fría había comenzado a tener eco en los organismos internacionales a través de la creación de programas de asistencia técnica y la compilación de manuales de organización y reforma administrativa basados en las proposiciones de la Administración Científica.

31) Nos referimos fundamentalmente a los trabajos de Almond, Verba, Easton, Pye  
y otros



poder burocrático y acceder a la etapa de modernización consistía en superimponer valores modernos sobre los tradicionales y promover el "desarrollo político", es decir, el desarrollo de instituciones que regularan y contrabalancearan ese creciente poder de la burocracia.

Las críticas al C.A.G., iniciadas a poco de que el grupo produjera sus primeros trabajos, han dejado en pie no mucho más que una abundante jerga, apta para la referencia críptica o el comentario cáustico<sup>(32)</sup>. Pero la principal debilidad de este enfoque reside sin duda en su sesgo cultural "nor-occidentalista". Afirmaciones del tipo:

"Las premisas implícitas en el pensamiento administrativo de occidente, particularmente de los Estados Unidos, han sido halladas plausibles como base para comprender los problemas de la administración para el desarrollo en Asia" (Riggs (1966)).

revelan una miopía intelectual que resiste explicaciones basadas meramente en razones de ingenuidad perceptual o superficialidad analítica.

El C.A.G. reemplazó el tradicional análisis institucional de los "principistas" por un tipo de análisis funcional igualmente persuadido del carácter científico de sus proposiciones y de la "bondad" del esquema político-administrativo occidentalista que sirve como marco de referencia a sus prescripciones.

La continuada aceptación reverencial de estas proposiciones y prescripciones por los círculos tecnocráticos del Tercer Mundo, contrasta con la crítica —sugestivamente cargada de connotaciones moralizantes— dirigida por el movimiento de la *New Public Administration* a la literatura sobre administración para el desarrollo<sup>(33)</sup>. Desafortunadamente, aún cuando este movimiento ha identificado y expuesto agudamente los flancos débiles de los enfoques institucionales y funcionales, tampoco ha podido desembarazarse de un marcado sesgo etnocentrista y de una militante vocación normativa.

## SEGUNDA PARTE

### Paradigma emergente

En las secciones precedentes hemos sugerido las que nos parecen

- 32) *La debilidad de su contenido empírico ha sido observada, entre otros autores, por Milton J. Esman (1966) y especialmente por Robert H. Jackson (1966), quien señalara que el principal problema de muchos representantes de este movimiento es su confusión metodológica. Para una crítica reciente al C.A.G., véase Kishan Khanna (1974).*
- 33) *Algunas de las contribuciones de este movimiento —que también se dió en llamar "la perspectiva de Minnowbrook"— se hallan reunidas en un volumen editado por Frank Marini (1971).*



preocupaciones centrales de las diferentes perspectivas analíticas desde las cuales se ha abordado el estudio de la organización burocrática. Al ensayar su crítica, hemos destacado aquellos aspectos que más adelante nos permitirán distinguir la especificidad sustantiva y contextual de la burocracia estatal. Este ejercicio crítico no ha sido dirigido a un cuerpo de teoría integrado, sino a una vasta y heterogénea literatura en la que, si bien se advierte cierta convergencia hacia una visión más articulada de la relación burocracia-contexto, no se ha conformado todavía algo parecido a un paradigma científico.

Por esta razón, resulta llamativo que la práctica de la reforma administrativa se funde crecientemente en modelos analíticos y prescripciones caracterizados por una perspectiva globalista e integradora. En general, estos modelos no tienen una correspondencia inmediata y directa con una determinada teoría o corriente de pensamiento. Resultan más bien de una tarea de "agregación" y combinación analítica que el reformador administrativo<sup>(34)</sup> proyecta más allá de fronteras disciplinarias o vertientes teóricas. Curiosamente, estos modelos han tendido a homogeneizar la problemática de la burocracia estatal en torno a una concepción común, desde un punto de vista tanto sustantivo como valorativo. En cierto sentido, podría afirmarse que en el plano y por mediación de la praxis de la reforma administrativa han producido la emergencia de un paradigma subrogante del que la teoría aún carece.

Epistemológicamente, sería ilegítimo reconstruir este paradigma para someterlo a una crítica rigurosa: equivaldría a erigir una entidad inexistente, un *straw man*, para luego "descubrir" sus rasgos objetables. El sincretismo del reformador —fuente de este "paradigma"— no supone consenso en materia de conocimiento científico sobre burocracia. Mas bien expresa su necesidad de interpretar y reconstruir una realidad que la teoría ha fragmentado en múltiples compartimientos. El paradigma constituye entonces una combinación pragmáticamente orientada de insumos de conocimiento, donde los criterios de selección están influídos por una experiencia político-administrativa concreta y un modelo de situación deseable.

Sin embargo, aún cuando dé lugar a versiones teóricas deformadas y adaptadas circunstancialmente a la cosmovisión del reformador administrativo; aún cuando ninguna de ellas pudiera reconocerse en su síntesis pretendidamente integradora, la generalizada aceptación y vigencia de esta concepción paradigmática exige su explicitación y análisis crítico. Sobre todo, porque a través de los sutiles lazos que vinculan la teoría y la praxis

34) *Reformador administrativo es, en este contexto, todo profesional, experto o consultor al servicio de organismos nacionales o internacionales de asistencia técnica, cuya formación supuestamente lo capacita para producir diagnósticos del sector público y diseñar estrategias de reforma administrativa, sobre la base de modelos analíticos teórica y/o técnicamente fundados.*



de la reforma administrativa, dicha concepción ha influido a su vez los lineamientos y el contenido de la investigación sobre burocracia (35). Con las salvedades expuestas, podemos entonces intentar reconstruir el paradigma emergente.

A partir de una concepción hegeliana de la organización social, la burocracia es visualizada como nexo, como instancia de mediación, entre la sociedad civil y el Estado. Su existencia adquiere significado a partir de la oposición entre el interés general del Estado y los intereses particulares de los diferentes sectores de la sociedad civil. Dicho de otro modo, en tanto cristalización institucional del Estado, la burocracia se convierte en instancia conciliadora de intereses conflictivos y sus "adjudicaciones autoritarias" constituyen —en esta concepción— expresiones decantadas y representativas de los valores sociales prevalecientes.

Justificada así su existencia, el funcionamiento de la burocracia depende de su capacidad extractiva y productiva, manifestada a través de la obtención y combinación de recursos que satisfagan los requerimientos de su intervención social. Dicho de otra manera, el acceso a recursos derivado de la legitimidad de su existencia como materialización institucional del Estado, permite a la burocracia contratar la fuerza de trabajo (recursos humanos), adquirir o construir los bienes, obtener los servicios y elevar —mediante el entrenamiento de sus agentes— la capacidad operativa, necesarios para sostener las condiciones de su existencia. A su vez, la reproducción del aparato burocrático depende la producción de un conjunto de bienes, servicios, regulaciones y símbolos que atiendan demandas del contexto social (36), agregadas y articuladas a través de mecanismos institucionalizados representación de intereses.

Pero si bien el procedimiento de demandas depende de un modo inmediato de la iniciativa, capacidad y adecuación de recursos a disposición de funcionarios y unidades democráticas, las decisiones puntuales que traducen tal procedimiento se hallan sujetas a diversos tipos de restricciones. El primero de ellos, de carácter *normativo*, incluye todos aquellos factores (v.g. pautas valorativas, objetivos, prioridades, metas, sanciones) vinculados al "deber ser", al marco global de normas, políticas y orientaciones de la acción que condicionan las posibilidades operativas de la burocracia y sus unidades funcionales y que, en las diferentes situaciones decisionales, se manifiestan a través de complejas combinaciones (37).

35) *Una importante manifestación de esta influencia recíproca es la habitual incurción académica de los reformadores administrativos. Consideramos que el difundido conocimiento de esta práctica dual nos exime de mayores referencias.*

36) *Las demandas del contexto social incluyen no solamente las planteadas por diferentes clientelas de la burocracia, sino también las articuladas por esta misma.*

37) *Entre los escasos estudios que aluden explícitamente a esta dimensión, véase Jerry L. Weaver (1972).*



El segundo tipo de restricciones es de carácter *estructural* y se refiere a los múltiples patrones de combinación de recursos, institucionalizados a través de sistemas y procedimientos formales (v.g. jerarquías, escalafonamientos, sistemas de información, evaluación y control), que permiten establecer las interdependencias funcionales, jerárquicas y presupuestarias necesarias para ajustar el funcionamiento de la burocracia a los criterios de racionalidad técnica que impone esta forma de organización.

El tercer tipo de restricciones, de naturaleza *comportamental*, tiene relación con el conjunto de pautas actitudinales y de comportamiento—incluyendo desde aspectos motivacionales hasta estilos de liderazgo, orientaciones hacia la acción o expectativas sobre los límites del conflicto interpersonal— que resultan socialmente aceptables y predecibles y que al ser internalizadas a nivel individual, fijan parámetros adicionales a la actividad burocrática.

Estos tres tipos de restricciones son momentos de un mismo fenómeno: constituyen premisas para la acción originadas en planos o dimensiones diferentes, aunque vinculados entre sí por ser desagregaciones racional-formales del “interés general” de la sociedad. Es decir, en tanto principio que guía la actividad del aparato estatal, el “interés general” se traduce, alternativamente, en normas que lo explicitan, en estructuras que lo viabilizan y en comportamientos que lo concretan. Al ser momentos de un mismo fenómeno, existe un orden secuencial y una relación causal involucrada en la relación entre los tres niveles. Esto significa que a la relación jerárquica implícita entre las variables de esos tres niveles se agrega una relación de determinación unívoca: normas-originan-estructuras-originan-comportamientos (38). En última instancia, las funciones—expresadas en comportamientos— se considerarán positivas y las estructuras resultarán racionales, en tanto conduzcan a la concreción-observancia de aquellos aspectos del marco normativo global de la burocracia a los que dichos comportamientos y estructuras se subordinan.

Reformulando nuestra interpretación del paradigma emergente, el interés general de la sociedad se traduce en un sistema normativo que regula la acción de los actores e instituciones sociales. La burocracia como institución mediadora entre el interés general encarnado en el Estado y los intereses particulares de la sociedad civil, se estructura y comporta en

38) *Esta interpretación no difiere mayormente de la visión kelseniana del “proceso de derivación”, o determinación de una norma inferior por una superior. Resulta sugestiva, en este sentido, su concepción del Estado: “. . . persona jurídica colectiva, esto es, una comunidad constituida por un orden normativo que instituye órganos que funcionan de acuerdo con el principio de división del trabajo; y este orden normativo, constituyente de esa comunidad, es el orden jurídico . . .” Véase Hans Kelsen (1969). Agradecemos a Andrés Fontana la observación de esta notable —aunque, por su común raíz positivista, no casual— coincidencia.*



función de aquellos elementos del sistema normativo que le son aplicables. Esto tiene dos importantes corolarios: 1) que las decisiones y funciones cotidianas de la burocracia estatal deben ajustarse a las pautas normativas, estructurales y comportamentales que —a diferentes niveles de desagregación— constituyen el referente fundamental para conformar las premisas de cada decisión puntual; y 2) que toda desviación o inobservancia de esas pautas se reputan patológicas y requieren acciones correctivas. La razón es que una desviación —entendida como la persecución de objetivos, la utilización de mecanismos o la adopción de comportamientos diferentes a los formalmente establecidos, significa alterar en algún punto el proceso de derivación entre variables de las tres dimensiones. Es decir, al contraponerse la acción concreta a los parámetros que condicionan tal acción se produce una incongruencia que vulnera, en la práctica, la lógica de la secuencia formalmente establecida entre los tres niveles.

No es por supuesto la desviación aislada la que demandará acciones correctivas. Es la acumulación de estas desviaciones —no controlable mediante acciones punitivas— la que en algún momento requerirá la introducción de cambios que alteren los valores de variables correspondientes a una o más de las tres dimensiones aludidas, de modo de restituir congruencia a su mutua relación. Como veremos en seguida, la racionalidad de las diferentes estrategias “correctoras” por las que puede optar la reforma administrativa guarda estrecha relación, como no podía ser de otro modo, con la lógica del paradigma descripto. Pero antes de abordar este tema, señalemos que el paradigma incorpora dos premisas adicionales.

Del lado de los “insumos” presume que todos los individuos, grupos y sectores que componen la sociedad civil tienen similar acceso y capacidad de “presión” sobre el Estado, a través de un proceso democrático en el que las instituciones actúan como articuladoras y filtros de las demandas sociales. Del lado de los “productos”, que en la medida en que estos retroalimenten positivamente tales demandas y presiones, el sistema se mantendrá en equilibrio. Si no lo hace (ineficacia) o lo hace a alto costo (ineficiencia), habrá que actuar sobre la “caja negra” a fin de corregir el desequilibrio resultante. Dicho de otra manera, para enfrentar con éxito las restricciones contextuales se requieren adaptaciones intra-burocráticas que, al expandir la capacidad operativa del aparato estatal, restituyan legitimidad a su supervivencia institucional.

**Estrategias y viabilidad de la reforma administrativa.**

¿En que puntos del proceso administrativo introducir cambios? ¿Existe alguna vinculación entre las conexiones causales implicadas en el paradigma y las estrategias de reforma administrativa postuladas teóricamente o ensayadas en experiencias concretas? Nuestra impresión es que la teoría y la práctica de la reforma administrativa han seguido muy de cerca los desarrollos que se han operado en el campo de los estudios administrativo-organizacionales. Más aún, sin forzar exageradamente las dimensiones ana-



líticas que hemos identificado como parámetros de las decisiones burocráticas, podría sugerirse que las estrategias de reforma administrativa han propuesto actuar, alternativamente, sobre cada una de esas dimensiones. Pero la secuencia en que esas distintas estrategias fueron configurándose es sumamente significativa no sólo para entender como fueron variando las concepciones sobre las causas de la supuesta improductividad burocrática sino también para percibir las inherentes limitaciones de su respectiva concepción del cambio administrativo.

En un principio, cuando el estudio de la administración pública se hallaba todavía permeado por un claro sesgo institucionalista y formalista, las soluciones se limitaban a modificar aspectos estructurales de los sistemas cuyo comportamiento se pretendía corregir: organigramas, sistemas de información, mecanismos de control, etc. La despersonalización de la organización administrativa llevaba a subordinar la conducta individual a la funcionalidad de los arreglos estructurales. Introduciendo combinaciones racionales, adecuadas al marco normativo aplicable a la organización, se obtendrían mejoras en la eficiencia o eficacia de la actividad burocrática. La "ilusión tecnocrática" de sus proponentes terminó por desvanecerse ante la insuficiencia de sus planteos y el ritualismo —y consecuente fracaso— en que se tradujo en la mayoría de sus programas (39).

Una nueva estrategia, derivada de las nuevas corrientes conductistas que adquirirían creciente preponderancia en la literatura, se planteó la necesidad de "concientización", la infusión de valores y el perfeccionamiento técnico a través de la capacitación individual, destacando el papel innovador del funcionario en tanto agente de un proceso de "desarrollo organizacional" autosostenido (40). La formación de líderes, la reducción del conflicto interpersonal, el mejoramiento de la dedicación y la motivación, entre otras acciones dirigidas a modificar las pautas de conducta burocráticas, tenderían en última instancia a aumentar la congruencia entre los objetivos individuales y el marco normativo institucional.

Una tercera corriente de reforma administrativa advirtió que la concientización y la capacitación, así como los simples cambios en los esquemas de organización formal, resultaban insuficientes para resolver los problemas de incongruencia entre objetivos individuales y organizacionales. Esto requería además la institución de mecanismos de participación de los propios funcionarios en la definición o redefinición del marco normativo de su unidad burocrática —incluyendo, a veces, la cogestión en el proceso administrativo—. El "participacionismo" surgió así como una modalidad

39) *No obstante, buena parte de los programas de asistencia técnica en administración pública continúa insistiendo en este enfoque.*

40) *Un reciente intento de fundamentación analítica de esta estrategia puede hallarse en Alberto D.R. Salinas (1976).*



complementaria de gestión y cambio administrativo, supuestamente apta para superar la incongruencia apuntada (41). En ciertos casos, esta propuesta se proyectó más allá de los límites organizacionales, sosteniendo la necesidad de que los funcionarios participen en los procesos de formulación de objetivos que involucren unidades más agregadas, e incluso la sociedad global.

Como vemos, las estrategias de reforma administrativa han tendido a modificar variables en los planos estructural y comportamental, aceptando implícitamente el carácter incuestionable del marco normativo o, a lo sumo, la eventual participación de los funcionarios en la definición (más propiamente, en la desagregación operacional) de su contenido. En términos del paradigma, y desde la perspectiva de la burocracia, las únicas variables relativamente inmutables pertenecen a la dimensión normativa. Estructuras y pautas de comportamiento deben adaptarse permanentemente para respetar el contenido y asegurar la vigencia de normas impuestas "desde afuera". Para que éstas puedan cumplirse son necesarias dos condiciones: una, que existan en el aparato estatal mecanismos de articulación que permitan recoger y representar los intereses de los diferentes sectores de la sociedad, de modo que al ser contemplados en el marco normativo que regula la acción del Estado, quede traducido razonable y operativamente el "interés general" de la sociedad; y la segunda, que en el proceso de implementación, es decir, en la concreción material de los objetivos particulares (vistos como desagregación de la generalidad del interés social global), se recurra a las combinaciones estructurales y se impongan las pautas de comportamiento que mejor se ajusten a los requerimientos del referido marco normativo.

De aquí, señalamos de paso, la vital importancia de limitar el poder burocrático, de desarrollar instituciones políticas que produzcan efectivos contrapesos, de manera que además de permitir una mejor articulación de intereses, eviten el desplazamiento de objetivos y la proliferación institucional que aparece toda vez que la actividad de la burocracia se halla regulada por parámetros estructurales y comportamentales que desviertúan su marco normativo formal.

Complementariamente, la reforma administrativa debe tender —según las estrategias descriptas— a producir los cambios internos en la organización y funcionamiento del aparato estatal necesarios para observar las normas y concretar los objetivos que recortan axiológicamente los límites de su acción. Estructuras y comportamientos, como desagregaciones formales y operativas del interés general, pueden "reformarse" sin desnaturalizar —y con el objeto de reproducir— la vigencia de un marco normativo cuyas posibilidades de variación dependen, en todo caso, de procesos "externos" a la burocracia. Frente a esta concepción, el espectro de Woodrow Wilson

41) Para una explicitación de esta estrategia, véase Roberto Martínez Nogueira (1973).



resurge de su sepultura: política y administración vuelven a ser los cotos privados de actores sociales funcionalmente insertos en arenas de acción y competencia esencialmente diferentes. (42)

Sin duda, aquí se encuentra el núcleo fundamental del problema de la "reforma administrativa", ya que al intentar promoverse la separación entre política y administración y la efectiva subordinación del aparato de implementación al aparato normativo del Estado, no se hace sino inducir infinitos mecanismos de conducta adaptativa que intentan resolver las frecuentes contradicciones entre los criterios de racionalidad política y racionalidad técnica que, alternativamente, guían las decisiones burocráticas. Mientras este último tipo de racionalidad procura respetar el marco normativo formal, el primero debe aceptar la inherente conflictividad de los diferentes roles que la burocracia realmente desempeña. Por lo tanto, enfrentados a la decisión cotidiana, los agentes estatales infringen reiteradamente y desnaturalizan *in acto*, los parámetros comportamentales de la burocracia socialmente aceptados, con lo cual tienden a instituir combinaciones estructurales distintas a las formalmente establecidas (v.g. superposiciones, estructuras informales y ad-hoc) y por otra a exteriorizar su actividad en "productos" que en buena medida también vulneran los objetivos, metas y políticas formalmente vigentes.

En los términos de paradigma, las variables comportamentales retroalimentarían disfuncionalmente a las estructurales y normativas. Pero, ¿hasta qué punto estos mecanismos adaptativos constituyen realmente desviaciones patológicas? ¿No están expresando acaso la ambigüedad —o lisa y llana contradicción que caracteriza al qué-hacer de la burocracia? Si así fuera: ¿cuáles son las perspectivas de éxito de cualquier estrategia de reforma administrativa que desconozca que el "interés general" que otorga sentido a sus proposiciones constituye una ficción que encubre la naturaleza conflictiva del papel que la burocracia estatal cumple en la sociedad capitalista? (43)

Nuestras proposiciones en torno a estos interrogantes se fundamentan en la crítica dirigida a la literatura sobre burocracia y en las evidentes limitaciones del paradigma que hemos tratado de construir. Los comportamientos adaptativos son —a nuestro juicio— condición necesaria de la existencia y reproducción de un aparato (complejamente extendido, ramificado hacia, y entretelado con, la sociedad civil) que no es mero ejecutor de los intereses materiales de los sectores económicamente dominantes pero tampoco es sólo expresión del interés general de la sociedad; y que en su

42) El clásico argumento acerca de la separación entre política y administración se encuentra en Woodrow Wilson (1887, 1941).

43) También, por supuesto, en el mundo socialista, aunque en sentidos y con modalidades de los que no nos ocuparemos aquí.



pretensión de conciliar estos intereses antagónicos extiende el ámbito de su propio interés particular (su reproducción como aparato), todo lo cual tiende a conformar un marco normativo real inherentemente contradictorio. Por lo tanto, todo intento de "reforma" y adaptación dirigido a forzar comportamientos "funcionales", compatibles con parámetros normativos consumatorios (44), tropieza inevitablemente con la naturaleza contradictoria de la misión desempeñada por la burocracia estatal. Es en este sentido que, como actor social agregado y complejo, expuesto a demandas e intereses a menudo incompatibles, pero dotado de recursos, grados de autonomía y capacidad de articulación hacia las "profundidades" de la sociedad civil y las "alturas" del Estado, la burocracia constituye a la vez un resumen de las contradicciones de la sociedad civil y una contradicción en sí misma.

Reconocemos que esta interpretación requiere un tipo de fundamentación que los estudios disponibles no alcanzan a proporcionar. Pero al mismo tiempo, estamos convencidos de que tal fundamentación debe partir por construir una perspectiva analítica que destaque los elementos que sustantiva y contextualmente otorgan a la burocracia estatal una especificidad propia.

### TERCERA PARTE

#### Especificidad sustantiva.

Hasta aquí hemos trazado las tendencias generales en los intereses de investigación y acción, dentro de un área de estudio agitada aún por controversias normativas, epistemológicas y metodológicas. Como la disciplina —para denominarla de algún modo— se halla todavía en una etapa pre-paradigmática, no se cuenta ni con una tradición de investigación compartida ni con el consenso necesario sobre un campo de indagación común. Cada uno de los enfoques cuestiona a los demás, el aventurerismo está difundido y no existen estándares de control generalmente aceptados. (45)

¿Cuál es entonces el punto de partida para construir una teoría de la burocracia estatal que reconozca su especificidad sustantiva e histórica? ¿Cuál es la problemática propia de tal construcción teórica y en qué aspectos se diferencia de la planteada por aquellas concepciones que han observado a la burocracia estatal como una manifestación relativamente indiferenciada del fenómeno organizacional o como un agregado institucional, constitutivo de un actor social homogéneo y coherente? En estas notas no podemos pretender sino dar algunos pasos en la dirección de es-

44) Utilizamos el término en el sentido otorgado por Apter (1965)

45) Cfr. Martin Landau (1966), pág. 39.



pecificar tal problemática y marcar las coordenadas de un campo analítico diferenciado, tarea a la que estarán dedicadas las restantes secciones del presente trabajo.

### 1.— Sesgo privatista.

Es un hecho aceptado que la investigación en torno al fenómeno organizacional vive a la moda. Los criterios de relevancia para la elección de los temas a investigar son dictados tanto por las necesidades reales o potenciales de una dispuesta clientela, como por las prescripciones de ciertos autores o corrientes en boga (46). Indudablemente, existe una amplia gama de problemas que un administrador puede no percibir como importantes, aún cuando resulten cruciales para el desarrollo de una teoría de las organizaciones complejas. Esta observación no pretende minimizar el valor de la investigación "orientada hacia la acción"; más bien constituye una advertencia frente al riesgo de sobreestimar este tipo de preocupaciones a expensas de la investigación básica. (Cfr. Mouzelis, 1967. pág. 219).

Esta advertencia adquiere especial significación cuando se observa la enorme gravitación que estas modas académicas, inspiradas por la experiencia y las necesidades de la empresa privada, han tenido en la conformación de un marco conceptual para el estudio de las organizaciones estatales. En particular, la mayor parte de las contribuciones teóricas que hemos incluido en la perspectiva A-O resultan de inferencias y generalizaciones efectuadas a partir de un gran número de estudios de caso, en su mayoría contratados por empresas industriales y otras organizaciones privadas. Naturalmente, sería procedente preguntarse en qué medida un cuerpo de teoría gestado a la luz de experiencias en ámbitos no públicos puede utilizarse sin recaudo para interpretar fenómenos propios de las organizaciones estatales.

Veamos primero ciertos casos relativamente inobjectables. Es frecuente hallar en la literatura variables y conceptos que son indistintamente empleados para explicar aspectos de la estructura y funciones de organizaciones públicas o privadas. Por cierto, podría argumentarse convincentemente que en numerosos aspectos existen apreciables semejanzas entre ambos tipos de entidades. Por ejemplo, no parece haber diferencias fundamentales entre las políticas de reclutamiento de un hospital público y de uno privado; entre los objetivos formales de una acería estatal y otra perteneciente a una empresa privada; o entre la estructura jerárquica de una universidad del Estado y la otra patrocinada privadamente. Es decir, aún cuando sea po-

46) Como señalara Thompson (1958), "... cuando los administradores industriales están angustiados por el cambiante papel de los capataces, se produce una febril actividad de investigación sobre este tópico; y cuando estos mismos administradores empiezan a preocuparse por la resistencia al cambio, inundamos el mercado con investigaciones y teorías diseñadas para superar la resistencia al cambio".



sible oponer algunas salvedades a la asimilación analítica de estos casos, no puede dejar de reconocerse la utilidad que un enfoque A-O puede prestar al estudio de ciertos problemas de las organizaciones estatales.

Pero si consideramos los supuestos normativos implícitos en aquellos estudios que toman a la organización privada como objeto de análisis, la asimilación parece menos justificada. Por lo general su interés académico se subordina a la consideración de problemas que, en última instancia, tienen alguna consecuencia práctica respecto a la productividad y viabilidad de la organización. En otras palabras, el objetivo central de una teoría de la organización —a diferencia de una teoría de la burocracia estatal— es hallar los medios más eficaces de adaptación de unidades organizacionales a las amenazas y restricciones de su contexto operativo (47). Su problema se reduce a resolver o superar los diversos obstáculos que tienden a disminuir la eficiencia y efectividad de las organizaciones y, por lo tanto, cuestionan su supervivencia. Ello requiere descubrir los principios o fórmulas de organización e interacción que pueden promover el clima más propicio y movilizar esfuerzos del modo más racional como para contrarrestar exitosamente las amenazas contextuales. De esta manera, la racionalidad se convierte en la categoría referencial implícita y la productividad organizacional —esencialmente en su manifestación económica— en el verdadero objeto de estudio.

Existe otra importante diferencia en relación con los supuestos sobre los que se basa, respectivamente, el estudio de organizaciones públicas y privadas. La corriente del “desarrollo organizacional”, que hoy en día ha adquirido particular preeminencia en el campo de la teoría de la organización, está gobernada por una filosofía “expansionista”: crecer para sobrevivir. El estancamiento implica retroceso y anticipa situaciones de “desequilibrio” y eventual “muerte” de la organización. Obviamente, esta filosofía no resulta directamente aplicable a las organizaciones estatales. Si tal fuera el caso, el ámbito de actuación del Estado reproduciría una situación de mercado en que las organizaciones públicas tratarían de maximizar su función de objetivos, a despecho de las relaciones de interdependencia que las sujetan a parámetros de comportamiento diferentes a los de la clásica firma. No se trata únicamente de que la organización estatal persiga o no un propósito de lucro; lo que puede estar en juego es la propia legitimidad de su

47) Como señala Ilchman, “el interés de aquellos que estudian y escriben acerca de organizaciones reside en cómo éstas sobreviven y se adaptan; al evaluar un determinado arreglo estructural o un patrón de comportamiento, la variable dependiente es la contribución de los mismos a la supervivencia o adaptabilidad de la organización; si ésta sobrevive, e incluso se desarrolla, se supone variables independientes —causales del fenómeno— al arreglo estructural o el patrón de comportamiento; y entonces, para transformar todo este razonamiento en una tautología, los estudiosos de la organización argumentan que su supervivencia es una causa de la persistencia del arreglo o patrón”. Véase Warren F. Ilchman (1971), págs. 19/20.



existencia. En ciertos casos, la atención de un interés social superior puede requerir la reducción de la intervención estatal y la consecuente disminución de la infraestructura administrativa (48).

Cuando los teóricos de la organización extendieron sus intereses de investigación al campo de la burocracia estatal, no pudieron evitar que sus preocupaciones clientelísticamente orientadas impregnaran sus análisis. A través del razonamiento homológico, aumentaría la ambigüedad de la burocracia estatal como categoría analítica (por ejemplo, al confundirse burocracia y organizaciones en abstracto) y se introducirían criterios valorativos desde cuyo ángulo los límites, los roles y el desempeño de las organizaciones estatales perderían su real significado. Además, este sesgo contribuiría a desviar la atención respecto de problemas insoslayables desde el punto de vista de una teoría de la burocracia estatal: el carácter partogenético de la expansión del aparato del Estado; los desplazamientos producidos en los centros de poder intra-burocráticos y su relación con sucesivos regímenes y proyectos políticos; la aparente incongruencia entre prioridades o metas formales y las pautas reales de asignación de recursos; las formas institucionalizadas e informales utilizadas para resolver conflictos entre instituciones del Estado; o los canales y módulos de vinculación que establecen las unidades estatales con sus clientelas y con otras organizaciones de la sociedad civil. Sin duda, estos y muchos otros aspectos que en el caso de organizaciones privadas no se plantean o asumen características particulares, requieren —en el caso de la burocracia estatal— un marco teórico diferente. Para ello parece necesario desarrollar conceptos e incorporar variables y dimensiones que permitan replicar las condiciones concretas bajo las cuales las organizaciones estatales se establecen, evolucionan y actúan, descartando los modelos normativos preocupados por imaginar las condiciones ideales bajo las cuales podría maximizarse su producto (49).

48) *Por ejemplo, al crearse en Chile los asentamientos rurales —una forma de organización cooperativa que introdujera el gobierno de Frei para el asentamiento de familias campesinas en tierras expropiadas— se previó su administración directa por los mismos campesinos, una vez que éstos hubieran adquirido la necesaria capacidad empresarial. Por lo tanto, las agencias gubernamentales responsables de la supervisión o asistencia técnica de esos establecimientos debían dejar de existir una vez desaparecida la necesidad de la función que les dió origen.*

49) *Estas observaciones sugieren que la literatura A-O no ha sido muy feliz en la caracterización de la problemática específica de las organizaciones estatales. En uno de sus trabajos Lawrence y Lorsch (1969, p. 100) admiten implícitamente este fracaso de la teoría de la organización, con particular referencia a los Estados Unidos:*  
*“...sugeriríamos que, somos conocidos como ‘materialistas’, en parte porque comparativamente hemos tenido más éxito en la creación de formas organizacionales efectivas en el área de los negocios que en el desarrollo de organizaciones dirigidas hacia otros fines. Tal vez un mejor conocimiento de las organizaciones como herramientas nos dará, con el tiempo, el poder para realizar avances comparables en la innovación social con referencia a organizaciones*



## 2.— Burocracia estatal como unidad de análisis.

Aún admitiendo que el sesgo privatista no descalifica necesariamente a los enfoques A-O, en tanto el análisis se ubique en el plano de organizaciones estatales aisladas, las dudas aumentan enormemente cuando consideramos el nivel más agregado de la burocracia estatal. Es decir, cuando el referente teórico o empírico ya no es una unidad organizacional discreta sino un conjunto de organizaciones diferenciadas y heterogéneas que, en atención a los fines generales que las agrupa y a la frontera que las "separa" de la sociedad civil, conforman un sistema susceptible de consideración analítica en este mayor nivel de agregación. Si bien la literatura ha confundido a menudo estos niveles, al menos en cuanto a generalizaciones teóricas se refiere, ha sido en cambio sumamente consistente en términos de la delimitación de las unidades involucradas: o bien ha considerado colectivamente, como entidad monolítica, al conjunto de las organizaciones estatales (v.g. la burocracia estatal como un actor social) o ha estudiado unidades aisladas, analizando con mayor o menor atención sus relaciones con el contexto (50).

Como hemos visto, en el primer caso el referente es la sociedad global, prestándose atención al comportamiento de otros actores (v.g. Parlamento, "grupos de presión", partidos políticos) que forman parte del contexto social de la burocracia. En el segundo caso, son la estructura y procesos intra-organizacionales los que ocupan la atención del investigador, esfumándose o perdiendo visibilidad la acción de variables contextuales sobre la unidad estudiada. Consideramos que tanto uno como otro modo de cortar la realidad limitan seriamente las posibilidades de entender las mutuas determinaciones entre procesos internos a la burocracia, o sea, aquellos que al diferenciarla estructuralmente ponen de manifiesto el carácter multifacético de su personalidad social, y procesos que tienen lugar a nivel de la sociedad global. La analogía que se nos ocurre para ilustrar este punto es la de

---

*orientadas fundamentalmente hacia otras tareas y valores". (El subrayado es nuestro)*

*Esto implica que al margen de su utilidad para desarrollar organizaciones orientadas hacia el mercado, las herramientas teóricas disponibles no han permitido a los investigadores y técnicos obtener éxitos similares en otras áreas, situación a la que indudablemente no escapan las organizaciones estatales. El fracaso o inconsecuencia de buena parte de las misiones de asistencia técnica en el campo de la administración pública, también deben interpretarse en este contexto, puesto que habitualmente tienden a observar la realidad administrativa de las organizaciones estatales a través del prisma (de los supuestos, principios y proposiciones) de las teorías A-O.*

50) También se han llevado a cabo estudios comparativos de dos o más unidades de un mismo o de diferentes sistemas burocráticos. Véase por ejemplo David Mechanic (1962). Donald C. Pelz (1959-60); Marvin E. Shaw y otros (1955), Matthew Holden Jr. (1966).



una cámara fotográfica que, o bien esfuma un primer plano para captar una visión panorámica del entorno, o bien sacrifica la nitidez de este último para realzar los detalles de aquel primer plano. Pero si nuestro propósito es destacar la integración o contrastes (las mutuas determinaciones) entre ambos planos, probablemente requeriríamos focalizar esa totalidad desde una perspectiva diferente.

Para ello, un primer factor a tener en cuenta es la extraordinaria heterogeneidad de los elementos constitutivos de la burocracia estatal, lo cual dificulta la generación y generalización de proposiciones válidas para interpretar su comportamiento global. Sin pretender aportar una definición rigurosa, podríamos concebirla como un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, cuyo carácter "público" —derivado de los objetivos formales de "interés general" que persiguen y de la autoridad legítima del Estado que invocan sus actos— permite distinguirlas como un sistema diferenciado<sup>(51)</sup>. Esta caracterización no debe ocultar sin embargo las enormes dificultades que plantea la atribución de rasgos genéricos a un sistema compuesto por unidades que poseen entre sí notables diferencias en términos de autonomía, funciones, tamaño, clientela, jurisdicción y recursos<sup>(52)</sup>. Pero a la vez, esta misma heterogeneidad puede proporcionar algunas claves para entender la dinámica interna del aparato estatal y la compleja trama de relaciones que establece con la sociedad civil.

Un segundo elemento, estrechamente vinculado con el anterior, requiere replantear el problema de la fijación de límites entre el dominio de "lo privado" y "lo público". La literatura ha tendido a establecer fronteras

51) *La expresión "objetivos formales" sugiere que las organizaciones burocráticas pueden (y así lo hacen) perseguir objetivos diferentes a aquellos que promueven el "interés general". Las comillas indican que el concepto no tiene una contraparte concreta o, como lo expresara Arthur F. Bentley (1908, 1949), que se trata de una mera entelequia apropiada para ser discutida por escritores de ficción que tejen fantasías, pero que no tienen asidero en la realidad. Existe abundante literatura sobre este tema que puede rastrearse hasta los clásicos de la ciencia política. Para una discusión contemporánea sobre el mismo, pueden consultarse entre otros a H. Finer (1941); C.J. Friedrich (1962); G.A. Schubert Jr. (1975); E. Pendelton Herring (1936); D. Waldo (1948); D.B. Truman (1951) y el ya citado libro de Bentley.*

52) *Piénsese solamente en la intrincada trama de relaciones conformada por organizaciones productoras de bienes y servicios (a veces, apenas distinguibles de las empresas privadas); organizaciones puramente administrativas; instituciones reguladoras, tanto de la actividad privada como de la propia actividad del sector público, entidades canalizadoras de recursos financieros; organismos de promoción en el plano nacional y regional; organizaciones paraestatales y quasi-públicas etc. Esta trama se complica aún más al considerar las vinculaciones con organizaciones públicas ubicadas en otros niveles jurisdiccionales (provincias, municipios, regiones ámbitos de competencia interprovincial).*



relativamente nítidas entre ambos dominios, presuponiendo que sus vinculaciones se establecen a través de "puentes" constituídos por los diversos mecanismo de representación de intereses. Sin embargo, manteniéndonos incluso en el plano formal, podemos advertir que la actividad del aparato estatal se desenvuelve a través de formas institucionalizadas de relación con el "sector privado" en las que el status "público" resulta, cuanto menos, equívoco. A los variados tipos de entidades semi-estatales (empresas mixtas, "joint ventures", institutos con patrocinio estatal y privado) y para-estatales (juntas, comisiones especiales) se agregan las múltiples modalidades de interpenetración entre actores civiles y estatales, que van desde la participación de los primeros en los consejos de organismos estatales hasta el control directo por el Estado de diversos aspectos de la política empresarial privada. La existencia de estas "zonas grises" (53) también constituye un importante punto de entrada para analizar las relaciones de determinación entre ambos dominios.

Un tercer elemento a considerar es el condicionamiento histórico del proceso de conformación del aparato institucional del Estado. Si bien es posible argumentar que el desarrollo de organizaciones privadas también reconoce determinantes históricos, en el caso de la burocracia estatal estas determinaciones adquieren relieve mucho más pronunciados. El perfil, la definición de su contenido institucional y del carácter de su intervención social, son el resultado de un proceso histórico constituido por complejas interrelaciones entre sociedad civil y Estado, en el que se van decantando y cristalizando esquemas de diferenciación estructural y rutinas operativas que confieren a esta aparato una especificidad propia.

Un último elemento, que a su vez se articula con el anterior, es que el proceso histórico a través del cual se problematizan, plantean y resuelven cuestiones que integran la agenda socialmente vigente (54), encuentran en el ámbito de la burocracia estatal una arena fundamental para dirimirse. La metamorfosis del aparato institucional del Estado se ajusta a los ritmos, instancias y modalidades que asumen las formas de resolución de tales cuestiones sociales. En tal sentido la evolución de la burocracia expresa en el tiempo sucesivas correlaciones de fuerza y cambiantes fuentes de contradicción social.

Los cuatro elementos que acabamos de identificar se encadenan, en términos explicativos, en un orden inverso al de su presentación. El ámbito de competencia y acción de la burocracia estatal puede concebirse como una arena de conflicto político, donde se materializan procesos históricos

53) Una sugerente discusión de este tema desde el punto de vista de las políticas públicas puede hallarse en Philippe Schmitter (1974). Para un original enfoque sobre "lo público" (publicness), véase Robert Biller (1971).

54) En Oszlak y O'Donnell (1976) se discuten estos conceptos con mayor detenimiento.



a través de complejas articulaciones que tornan imprecisos los límites entre Estado y sociedad civil y aumentan la heterogeneidad de la burocracia. Esto nos permite caracterizarla como una entidad susceptible de tratamiento analítico diferenciado, pero no nos dice mucho sobre la naturaleza de sus articulaciones, sobre los criterios de legitimación de su existencia y por ende, de su pretensión de establecer vínculos institucionalizados con el conjunto de la sociedad. Este es el tema que desarrollaremos en la siguiente sección.

### 3.— Roles de la burocracia estatal.

Desde la época en que Adolph Wagner enunciara su famosa "ley", han sido muchas las interpretaciones que se han avanzado sobre la "necesidad" de la intervención del aparato estatal, sobre las causas de la permanente expansión de su ámbito operativo y sobre las distintas modalidades que asume su actividad (55). Diferentes tipologías o simples clasificaciones de "funciones" de la burocracia han pretendido dar cuenta de la variedad de manifestaciones en que se traduce su acción en la sociedad (56). Con escasas excepciones, se ha tendido a observar estas funciones en términos de una única dimensión analítica, derivada del papel, misión o rol adjudicado a la burocracia estatal en la sociedad contemporánea: materializar el "interés general" de la sociedad encarnado en la existencia del Estado. Desde este punto de vista, el problema de la burocracia se reduciría a lograr una eficaz extracción y una óptima asignación de recursos entre sectores, de acuerdo con orientaciones normativas que en forma desagregada expresen dicho interés general.

Sin embargo, existen fundados argumentos para cuestionar esta visión unidimensional. Por una parte, desde las tempranas observaciones de De Gournay, pasando por las aprensiones de Weber y llegando hasta las proposiciones del C.A.G., resulta evidente que la burocracia no es un simple instrumento de quienes ejercen el poder del Estado. Sin volcarnos a interpretaciones extremas, que ven en la expansión y creciente peso de la burocracia la formación de una nueva clase (57), debemos admitir que dicha expansión conlleva la multiplicación de ámbitos operativos, monopolios de información, capacidad de influencia e instancias de decisión en los que los comportamientos burocráticos adquieren relativa autonomía. Natural-

55) *La "Ley de Wagner", formulada hacia fines del siglo pasado, señala que en el largo plazo y en economías en crecimiento, los gastos públicos de consumo absorben una porción crecientemente mayor del ingreso nacional. Un resumen de las diversas interpretaciones que se han avanzado para avalar o refutar esta "ley" puede hallarse en Frederic L. Pryor (1968);*

56) *Véase, por ejemplo, Lowi (1972), Montgomery y Siffin (1966) y Murray (1971).*

57) *A partir de Djilas, el tema suscitó una intensa polémica, especialmente entre los neo-marxistas franceses.*



mente, la autonomización del comportamiento implica la posibilidad de que en su actividad cotidiana, la burocracia traduzca el interés general de la sociedad —dentro de los flexibles límites que habitualmente admite su desagregación— en términos que consulten su propio interés. De este modo, la burocracia se convierte en un “grupo de presión”, en un sector social que reivindica su derecho a participar en la definición y traducción del “interés general”, con lo cual su propia expansión, la legítima apropiación de recursos adicionales en beneficio de sus miembros, la obtención de inmunidades o privilegios o el apoyo de iniciativas que consoliden o extiendan su autonomía operativa, pueden llegar a resultar expresiones desagregadas de tal interés. En la medida en que a través de sus actos la burocracia tiende a satisfacer intereses propios, expresión de un interés común como sector, diremos que está desempeñando un rol sectorial.

Por otra parte, sin caer tampoco en el otro peligroso extremo de sostener que la actividad del aparato estatal replica mecánicamente los intereses de “la” clase dominante, existe suficiente evidencia (desde los primitivos escritos de Marx hasta las recientes contribuciones a la teoría sobre el Estado)<sup>(58)</sup> como para señalar representación privilegiada, el tratamiento preferencial que esos intereses reciben dentro de la constelación de “funciones” desempeñadas por la burocracia. Sea que consideremos “tareas” del Estado en la sociedad capitalista o el “sesgo sistemático” de su acción como garante de la reproducción de un sistema de dominación social (O’Donnell, 1977), es la actividad de sus instituciones, de su aparato regulador, productivo y represivo, la que materializa “productos” que refuerzan tanto esa dominación como el carácter capitalista de ese Estado. En consecuencia, apelando al interés general y cubierta por su aureola legitimadora, otra ancha faja de la actividad de la burocracia se halla sesgada hacia la satisfacción de intereses de las clases económicamente dominantes. Denominaremos rol mediador al desempeño de tareas que privilegian estos intereses.

Queda así configurada, casi como categoría residual, un área de intervención estatal cuyo significado, el sentido último de sus invocaciones implícitas, encuentra un referente mucho menos ambiguo en el interés general de la sociedad. Acciones de este tipo consisten en la producción de bienes, regulaciones o servicios que tienden, o bien a mejorar la posición de recursos del conjunto de los miembros de la sociedad, o bien a mejorar la situación relativa de sectores menos privilegiados. En este carácter, la burocracia actúa como infraestructura (productiva y reguladora) auténticamente representativa del interés general, desempeñando un rol que llamaremos infraestructural.

En síntesis, la burocracia puede asumir tres roles diferentes: 1) un rol

58) *Al margen de los difundidos escritos de Poulantzas, Miliband y otros, nos referimos a las importantes investigaciones en curso en diversas instituciones académicas de América Latina.*



sectorial, como actor "desgajado" del Estado que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector; 2) un rol mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes; y 3) un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado.

En esta transfiguración, la burocracia parece situarse en tres ámbitos operativos diferentes. Sin embargo, la distinción analítica recorta en realidad franjas de actividad (y sus correlatos normativos) que, en situaciones concretas, son parte constitutiva de un mismo proceso de decisión y acción. Es decir, si bien los diferentes roles que desempeña el aparato estatal pueden visualizarse analíticamente como tres dimensiones de actividad diferenciables, el "balance" final no es el resultado ni de una racional programación ni de una distribución al azar, sino del enfrentamiento, de la lucha política alrededor de la asignación o reasignación de recursos escasos, entre actores sociales (incluyendo instituciones burocráticas y políticas) portadores de intereses conflictivos y contradictorios.

Lo dicho replantea, desde otro ángulo, la proposición adelantada con relación a uno de los elementos que otorga a la burocracia especificidad propia: su carácter de crucial arena de conflicto para dirimir cuestiones socialmente vigentes. Retomando este tema, pero ya vinculándolo a la distinción de roles recién propuesta, podríamos sugerir que es precisamente el carácter contradictorio, no aditivo, de estos roles el que confiere una dinámica particular a la lucha política desarrollada en el ámbito del aparato estatal. Si la burocracia es una arena de conflicto, se trata ciertamente de una "arena movediza". Y esta no es una imagen meramente efectista. La actividad de la burocracia no gira en el vacío; por el contrario, se engarza dinámica, y por lo tanto cambiantemente, con necesidades, reivindicaciones y demandas de actores "civiles" y "estatales", quienes procuran satisfacerlas movilizandolos recursos, perfeccionando organizaciones corporativas, promoviendo alianzas y aceptando (o neutralizando) enfrentamientos con actores movidos por intereses antagónicos. El conflicto involucrado, y el proceso social que lo resuelve en uno u otro sentido, encuentra en las instituciones estatales un activo participante; un actor que no es el agregado institucional del Estado; que como parte de ese Estado, tampoco es totalmente autónomo sino que se halla variablemente subordinado a complejas relaciones de interdependencia jerárquica, funcional y presupuestaria respecto a otras instituciones estatales; pero que en su relativa autonomía posee la capacidad de articularse funcionalmente y compatibilizar sus intereses con diferentes sectores de la sociedad civil, o del propio Estado, con lo cual se convierte en un posible aliado u oponente de acuerdo con el ámbito de su competencia y la índole de la cuestión suscitada. Por lo tanto, las instituciones estatales no sólo son actores políticos sino que además su ámbito de acción constituye un terreno de lucha que convoca a otros actores (individuos, grupos, sectores, organizaciones), aliados o enfrentados en torno a la



promoción de intereses contradictorios. Las posiciones que esas instituciones estatales asuman en el proceso de resolución de cuestiones vinculadas a los intereses en pugna definirán el rol o roles desempeñados y, por lo tanto, la naturaleza de su intervención social.

Además de la dinámica propia de la emergencia y disolución de patrones de alianza y conflicto, corresponde mencionar otro fenómeno que también contribuye a convertir a la burocracia estatal en una "arena movediza". Nos referimos a los cambios estructurales y operativos que tienen lugar en el aparato del Estado como consecuencia de los mismos procesos sociales recién descritos. En este sentido, la burocracia ofrece un escenario de lucha cambiante, ya que a menudo uno de los subproductos (o, a veces, el objetivo mismo) de los enfrentamientos es un reacomodamiento institucional, que a su vez, tiende a modificar la relación de fuerzas en futuras instancias de conflicto.

Por último, estas reflexiones plantean un interrogante fundamental: si en los procesos en los cuales se suscitan y resuelven las cuestiones socialmente vigentes la burocracia desempeña roles diferentes y conflictivos, ¿cuáles son los criterios para evaluar su desempeño? Es decir, ¿en qué consiste la productividad (la eficiencia y efectividad) de la actividad del aparato estatal?

#### 4.— Productividad y conflicto de roles.

Cuando se piensa en la productividad o improductividad de la burocracia, los términos de referencia del problema se limitan habitualmente a incluir el desempeño de tareas o funciones que caen dentro de lo que hemos denominado su rol "infraestructural". El desempeño de los otros roles es, o bien ignorado o bien considerado como manifestación de comportamientos desviados (v.g. desplazamiento de objetivos, corrupción, baja motivación). Plantear este tema requiere entonces decidir previamente qué aspectos de la actividad burocrática se hallan involucrados y al desempeño de cuales roles se vinculan, ya que la reducción del análisis a un único rol tendrá consecuencias normativas y operativas radicalmente diferentes a las que resultarían de una consideración más comprensiva del desempeño burocrático.

Parece indiscutible que si la actividad normal (es decir, reiterada y consistentemente observada) de la burocracia se concreta en "productos" asociables al desempeño de roles que no caben en una misma dimensión analítica, diferentes deberán ser también los estándares a utilizar para medir o evaluar su productividad. Sólo investigando los factores que convergen en la configuración de una determinada combinación de "productos" adquiere sentido una evaluación global del desempeño burocrático. El problema no se reduce entonces a relacionar unidades productivas (v.g. puentes construidos, pacientes atendidos, expedientes despachados, estudiantes promovidos, teléfonos instalados) con metas explícitamente



fijadas o recursos empleados. La evaluación también debe incluir “productos” tan heterodoxos como desempleados potenciales absorbidos, huelgas evitadas, intereses partidarios promovidos, beneficios sectoriales amparados, o amenazas insurreccionales suprimidas. Estas y similares manifestaciones de la actividad del aparato estatal no implican necesariamente un uso improductivo de recursos. Más bien “reflejan” —con todas las salvedades que este término deliberadamente ambiguo merece— contradicciones planteadas en el seno de la sociedad civil (o del propio Estado). Por lo tanto, al apuntar a la consecución de objetivos conflictivos, dichas actividades tienden a violar criterios convencionales de racionalidad productiva. Como corolario, los esfuerzos por reducir el conflicto de roles y hacerlos compatibles entre sí podrían no resultar en mayor productividad (59). Deliberadamente, la burocracia podría tratar de aumentar la incongruencia de roles y reducir el “producto” resultante de un tipo de actividad a fin de incrementar el nivel global de desempeño.

Obsérvese que esta forma de visualizar el problema no implica una redefinición de “productividad burocrática” sino más bien una conceptualización más precisa y una extensión del concepto al conjunto de “productos” resultantes de la actividad del aparato estatal. Ello, debido a que en sus dos denotaciones —como “eficiencia” y como “efectividad”— el mismo se halla indisolublemente atado a la noción de “objetivo”, es decir, a un concepto que posee un claro componente valorativo. Consecuentemente, si los objetivos son múltiples, heterogéneos y conflictivos, el resultado de la actividad del Estado no puede evaluarse exclusivamente desde la óptica del “interés general”.

Llevado a su extremo, este argumento permitiría afirmar que la burocracia es siempre “productiva”, ya que toda deficiencia en el desempeño de cierto tipo de actividades estaría compensada por el desempeño de otras. Aún los casos de flagrante ineficiencia (v.g. ausentismo, baja dedicación, tramiteo) podrían considerarse formas de satisfacción del interés “sectorial” de los propios burócratas, en tanto permiten mantener el nivel de ocupación, la suplementación de ingresos, etc. Por ello, el argumento debe calificarse en el sentido de que, 1) considerada globalmente, la actividad de la burocracia estatal contribuye a la reproducción de un cierto tipo de organización social y cierto tipo de Estado; 2) el carácter de la “contribución” depende del resultado de los conflictos en torno a la definición del contenido y al peso relativo de cada uno de los roles de la burocracia; y 3) este resultado será a su vez producto del enfrentamiento entre actores sociales y estatales, vinculados por complejos patrones de alianza y conflictos en las diversas arenas de la lucha política. Es probable que el análisis

59) *A una conclusión similar se arriba en William G. Fleming (1966), donde se discuten el problema de la tensión de roles en un ámbito burocrático colonial y las consecuencias sobre la eficiencia y el logro de objetivos resultantes del énfasis y las relativo otorgado a diferentes roles.*



de estos conflictos permitiría no solo explicar determinadas combinaciones de "productor" de la burocracia, sino también identificar posibles alianzas de sectores sociales y estatales proclives a volcar los resultados del "balance" hacia el predominio de actividades más compatibles con el verdadero interés general.

Creemos que esta interpretación contribuye a desmitificar el estudio de la burocracia estatal al situar el examen de su efectividad y eficiencia en una perspectiva analíticamente más rica y realista. La identificación de roles diferentes y de actividades que promueven intereses variados y a menudo contradictorios, abre un amplio campo de exploración teórica y exige revisar los instrumentos de medición y evaluación en el terreno empírico (60). También modifica radicalmente el andamiaje de supuestos y premisas sobre los que los reformadores administrativos basan tradicionalmente sus diagnósticos, así como la naturaleza de las fórmulas que pretenden resolver el síndrome burocrático.

Por su ruptura con esquemas formalistas e interpretaciones convencionales, por el sustrato irracional que descubre detrás de una fachada de racionalidad funcional, este enfoque adolece de un inocultable escepticismo. Ciertamente, podría acusárselo al menos de ser escasamente operativo. Después de todo, siempre resulta más simple apelar al *caeteris paribus* y al *mutatis mutandi*, o sea, manejar una variable (un rol, un tipo de funciones) y suponer las demás condiciones del problema como restricciones o constantes, en lugar de hacerlas intervenir como variables. Expresado de otro modo, si en situaciones concretas nuestro interés en la productividad del aparato estatal se reduce a determinar el grado en que alcanza los objetivos formalmente fijados o el volumen de recursos que emplea a tal efecto, nuestra opción analítica consistirá o bien en considerar sus otros roles y funciones como variables explicativas o bien como parámetros. Pero en cambio, si nuestro interés es prescriptivo, la opción ya no cabe, a menos que nos conformemos con aumentar el volumen de recetas inconsecuentes. Decimos que la opción ya no cabe por cuanto la eliminación de las "disfunciones" inherentes a un rol determinado puede implicar la eliminación de las "eufunciones" inherentes a los otros roles. Por ejemplo, la eliminación del clientelismo en la promoción del funcionario podría acarrear la eliminación de su función politizadora. Una asignación de recursos que respetara criterios de prioridad social disminuiría seguramente los medios de coerción a disposición del Estado. O, por último, la aplicación de estrictos criterios de "racionalización administrativa" podría arrojar a la "inactividad" privada a una gran masa de desocupados.

60) *Las dificultades para establecer y utilizar indicadores objetivos de desempeño burocrático fueron extensamente discutidas en una conferencia convocada al sólo efecto de examinar este tema. Sus conclusiones han sido publicadas en el Philippine Journal of Public Administration, vol. XVII, No3, Julio 1973.*



Estas observaciones sugieren que el problema de la productividad burocrática ha sido pensado desde una perspectiva privatista y etnocentrista, que no refleja adecuadamente ni la especificidad sustantiva de la burocracia estatal como unidad analítica ni su especificidad contextual e histórica. A este último punto nos referiremos en la próxima sección.

### Especificidad contextual e histórica.

En años recientes, el mundo "menos desarrollado" se vió literalmente invadido por técnicos y científicos sociales preocupados por hallar explicaciones plausibles acerca de la baja productividad de sus burocracias públicas. En parte, esto fue el resultado del status académico otorgado en los centros universitarios "nor-occidentales" a los estudios de áreas geográficas y funcionales cada vez más especializadas. En parte también se debió a que el contexto de los países "más desarrollados" comenzó a resultar un tanto estrecho o reiterativo para la investigación y experimentación en el campo del cambio organizacional. Movidos entonces, por una mezcla de misticismo redentor, etnocentrismo ingenuo y una cierta dosis de oportunismo pionero, muchos de esos técnicos y académicos se lanzaron a trazar un nuevo mapa de la disciplina a partir de la producción de nuevos casos de estudio.

La confrontación con una realidad diferente creó la necesidad de diferenciar el campo de estudio de organizaciones públicas en "países menos desarrollados". La "administración para el desarrollo" y la "administración comparada" —a las cuales ya nos referiremos— son quizás las dos subdisciplinas especializadas que adquirieron mayor difusión, proporcionando los fundamentos teóricos y normativos para la mayoría de los esquemas de reforma administrativa propuestos por organismos de asistencia técnica.

Desafortunadamente, esta creciente diferenciación en el campo académico no se vió acompañada por desarrollos paralelos en el terreno epistemológico y metodológico. Los marcos conceptuales, así como los supuestos y valores en ellos implícitos, fueron transferidos y aplicados a los nuevos contextos sin introducir mayores cambios. Por cierto, el análisis adquirió mayor sofisticación en ciertos enfoques que consideraron el impacto de variables cotextuales sobre la organización y funcionamiento de la burocracia estatal. Pero ello se hizo generalmente de una manera mecánica y ritual, llenando celdas de esquemas previamente desarrollados y "probados" en el terreno académico.

Los nuevos desarrollos teóricos, que en direcciones similares tuvieron lugar en las diversas disciplinas de las ciencias sociales, reconocían un origen y parentesco innegables: los principios, premisas y valores enraizados en los círculos intelectuales de los países centrales, de donde procedían estos verdaderos Adelantados del nuevo territorio académico. En su concepción, el modelo del país "desarrollado" y sus instituciones aparecía, alter-



nativamente, como estandar de comparación u objetivo deseable. Sus dudas sobre las connotaciones valorativas de sus enfoques "no inhibieron demasiado sus investigaciones empíricas, sus intentos de comprender otras culturas y su interpretación de comportamientos que no resultan tan obviamente intencionales y que, desde su perspectiva, podrían apresuradamente considerarse como no-racionales" (61). A pesar de la ausencia de un verdadero paradigma científico, los representantes de las diversas corrientes lograron establecer un cierto consenso respecto a las premisas básicas que debían guiar su investigación. Este consenso se reflejó durante mucho tiempo en la mayor parte de los estudios desarrollados en el Tercer Mundo. La congruencia entre las diversas corrientes sólo podía explicarse por su común sustrato ideológico (62).

El estudio de la burocracia estatal no fue inmune a estas tendencias. Sistemas burocráticos concretos fueron encasillados en tipologías cerradas o colocadas en continuos donde inexorablemente debía transitarse el camino del tradicionalismo a la modernización. Evidenciando un similar optimismo acerca del curso de la historia, la productividad del aparato estatal fue concebida como variable dependiente del desarrollo político, el cual, a su vez, debía lograrse superponiendo roles y pautas culturales "modernos" sobre los "tradicionales".

Por lo tanto de acuerdo con los estándares desarrollados en los círculos académicos y tecnocráticos centrales, el resultado de la actividad del aparato estatal en los países de la periferia del mundo capitalista no satisfaría niveles aceptables de racionalidad y productividad. Los esfuerzos por entender y superar la "irracionalidad" de las pautas estructurales y de comportamiento que supuestamente originan ese deficiente desempeño se canalizaron a través de misiones de asistencia técnica y de estudios empíricos de organizaciones estatales, creando así un inmenso laboratorio que expandió el ya estrecho campo disponible para los burocratólogos noroccidentales.

Si en este punto retomamos el análisis efectuado acerca de los roles alternativos de la burocracia estatal y del sentido que adquiere su productividad, resultará evidente que los juicios formulados a partir de la experiencia europea o norteamericana son útiles para evaluar el desem-

61) B.R. Wilson (1970), pág. vii.

62) Susanne J. Bodenheimer (1970, pág. 79) ha sistematizado adecuadamente este "paradigma supletorio". Sus premisas fundamentales son que el desarrollo es un proceso acumulativo y continuo; que el cambio debe producirse de una manera estable y ordenada; que el creciente pluralismo y la participación política significaran el "final de la ideología"; y que el cambio tendrá lugar a través de la difusión de beneficios materiales y pautas culturales de los sectores más "modernos" de la sociedad a los más "tradicionales" y de las sociedades desarrolladas a las sub-desarrolladas.



peño burocrático en países capitalistas dependientes. Aún cuando nuestras observaciones sobre la especificidad sustantiva de la burocracia no efectúan esta distinción contextual (y en tal sentido las consideramos válidas para los países capitalistas en general), las diferencias de grado en términos de conflictividad de roles y naturaleza de los “productos” del aparato estatal resultan apreciables.

Lejos de ser el resultado de un proceso de creciente racionalidad en la vida económica y social, el surgimiento, expansión y modalidades operativas de las instituciones estatales en los países capitalistas menos avanzados, expresan los desajustes de una estructura de dominación social y política afianzada bajo el signo del subdesarrollo y la dependencia. Este fenómeno, que produce un profundo corte analítico y empírico, es sin embargo insuficiente para distinguir situaciones históricas que contribuyeron a delinear diferencialmente las características del aparato estatal en estos países. Como en esta línea de indagación todo está por hacerse, es preciso establecer cuál es la singularidad del proceso de conformación del aparato estatal en contextos específicos y cual su relación con los fenómenos de estructuración social, dominación política y consolidación de un modo de producción que en cada caso asumió caracteres diferentes (63). A partir del conocimiento de un buen número de casos podrán entonces efectuarse inferencias y generalizaciones que permitan reconocer los rasgos y atributos comunes de la burocracia estatal en estos países.

En los casos latinoamericanos será necesario remontarse al período colonial, observando las funciones cumplidas por las organizaciones estatales bajo la dominación imperial y determinando en qué medida esta tradición institucional perduró durante la etapa de vida independiente de las nuevas naciones. Probablemente, el legado burocrático haya sido bastante más significativo allí donde el aparato estatal cumpliera un papel más preponderante dentro de la economía colonial, lo cual pudo haber contribuido a acentuar en los nuevos estados los rasgos del aparato institucional de la Corona. Durante el período independentista, la tradición de *laissez faire*, el fenómeno del caudillismo —que con variable intensidad conoció casi toda América— y las dificultades para la integración nacional parecen haberse combinado para mantener la expansión de las instituciones estatales dentro de márgenes relativamente reducidos.

En cambio, las importantes transformaciones sociales que comenzaron a producirse desde mediados del siglo pasado en los países más avanzados de la región provocaron un fuerte impulso al desarrollo de la burocracia. En el caso argentino, por ejemplo, la promoción de la inmigración y el asentamiento de nuevos núcleos poblacionales, la “pacificación” de

63) A este objetivo apunta la actual investigación desarrollada por el autor de este trabajo sobre la formación histórica del aparato administrativo y productivo del Estado argentino.



la campaña y la eliminación de las autonomías locales, la expansión de la frontera y de la infraestructura física, la creación de nuevos mecanismos financieros y el impulso a las actividades industriales, requirieron —entre muchas otras actividades— una intensa y decisiva intervención de unidades y aparatos estatales frecuentemente creados a instancias de las propias circunstancias históricas que exigían la intervención estatal.

La experiencia de otros países revela similares formas de intervención, aunque en cada caso los factores que contribuyeron a plasmar un particular sistema de instituciones estatales estuvieron estrechamente asociados al tipo de producción económica predominante, a la forma de inserción en el mercado mundial y a la trama de relaciones sociales resultante. Los Estados que emergieron del proceso de internacionalización de la economía mostraron una débil capacidad extractiva y una fuerte dependencia del financiamiento externo, lo cual sumado a su papel en la formación de un mercado interno, la consolidación y ordenamiento jurídico de la propiedad de la tierra, el aliento a la producción de materias primas y manufacturas con escasos requerimientos tecnológicos y la canalización de recursos hacia sectores primario-exportadores, mercantiles y financieros, tendió a reforzar las características de un modo de producción y un orden social compatibles con el lugar reservado a los países de la región en el sistema capitalista mundial.

La propia dinámica del patrón de desarrollo impuesto en estos países y las cambiantes modalidades que ya en este siglo adoptó su dependencia, dieron origen a profundas contradicciones que hicieron necesaria una continuada y creciente actividad estatal. Por ejemplo, el Estado debió asumir frecuentemente, con el fin de amortiguar tensiones sociales, el papel de empleador forzado de mano de obra desplazada por sectores productivos limitados en su capacidad de absorción. Esta función se vió reforzada por la posibilidad de utilizar el empleo estatal como medio de patronazgo político y retribución de lealtades partidarias. En otro plano, la regulación de los conflictos entre diferentes sectores de la clase dominante, determinó la expansión de una infraestructura burocrática a menudo orientada por objetivos y políticas contradictorias. La incursión estatal en nuevas áreas de actividad económica y social fue determinada otras veces por la debilidad de la iniciativa privada, la falta de oportunidades de inversión, la ausencia de incentivos o medios de inversión, la tendencia a la concentración y centralización del capital como consecuencia del control cada vez más extendidos de los monopolios extranjeros sobre los sectores o ramas de más alta rentabilidad o la creciente movilización de las clases populares facilitada por su mayor organización y capacidad de expresión política.

En cualquier caso, importa señalar que a partir de la compleja imbricación de sectores sociales y unidades estatales, la organización y actividad de estas últimas fue sufriendo una gradual metamorfosis. Novedosos mecanismos de cooptación y control, sofisticados esquemas de diferenciación es-



tructural y especialización funcional, notorias transformaciones en la índole y modalidades que asume la actividad empresarial del Estado, cambios en su peso como empleador de la fuerza de trabajo, aparición y difusión en nuevos ámbitos de organizaciones paraestatales, nuevas rutinas de implementación de políticas públicas, se nos presentan hoy como fenómenos que reflejan complejas relaciones de determinación entre sociedad y Estado, al punto de borrar, alterar o tornar difusas las clásicas fronteras entre el dominio de "lo público" y "lo privado".

#### Comentario final.

Dados los propósitos del presente trabajo, resultaría difícil resumir su contenido en un conjunto de conclusiones más o menos coherentes. Más dificultoso aún sería intentar formalizarlo mediante el enunciado de proposiciones teóricas. Como se indicara en un comienzo, el trabajo se propuso explorar las diferentes vertientes de la literatura sobre organización y burocracia desde las cuales se ha abordado el estudio del aparato institucional del Estado. Para ello se eligieron dos tipos de problemas: 1) la forma en que las diferentes corrientes delimitan su unidad analítica, y 2) la clase de cuestiones que guían sus intereses de investigación.

La crítica desarrollada destacó las fallas de la literatura en establecer un nivel de análisis que permita introducirnos en el estudio de la interrelación entre los procesos sociales globales y la dinámica propia de la burocracia estatal. Además, puso de manifiesto el carácter privatista y/o etnocentrista de la mayoría de los enfoques. En particular, intentó reconstruir el paradigma implícito en la praxis de la reforma administrativa, señalando la congruencia entre la concepción de la burocracia resultante y las estrategias de cambio ensayadas.

Por último, se expusieron algunas ideas dirigidas a recuperar la especificidad sustantiva e histórica de la burocracia, destacando el conflicto inherente a los roles que alternativamente puede asumir en las sociedades capitalistas y la necesidad de situar contextual e históricamente la evaluación de su desempeño. Estas reflexiones fueron ilustradas con referencias a la experiencia de América Latina.

Futuras investigaciones deberían expandir esta línea de indagación, rastreando los procesos de formación, consolidación e intervención de la burocracia estatal y replanteando el alcance de sus fronteras, el significado de su productividad y los criterios de su legitimación social.



DE LA SEGURIDAD NACIONAL A LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD.  
NOTAS SOBRE LA TRAYECTORIA IDEOLÓGICA DEL NUEVO ESTADO  
AUTORITARIO. \*

Manuél A. Garretón

El punto de partida de estas reflexiones es el supuesto que el estudio de los aspectos ideológicos de los nuevos regímenes autoritarios tiene relevancia no solo en cuanto proporciona un cuadro más completo de este tipo de dominación, sino en cuanto los efectos dinámicos de tales aspectos arrojan luz sobre comportamientos concretos de los sectores sociales principales.

La consideración del "nivel" ideológico en el estudio de los nuevos regímenes militares en A.L. tiende a caer en dos extremos. O es relegada a un segundo orden de importancia en los análisis de corte estructural. O adquiere un carácter explicativo totalizante cuando se le constituye como objeto específico de estudio. Lo que en un caso aparece como reflejo o elemento secundario, en el otro se convierte en un mundo no sólo autosuficiente sino capaz de imponerse arbitrariamente a una sociedad que no puede explicarse ni cómo ni de dónde surgió. En el primer caso, no hay debate específico posible sobre el nivel ideológico. En el segundo,

\* *Versión preliminar estrictamente reservada para el XII Congreso Latinoamericano de Sociología. Quito, Ecuador. No reproducir ni citar. Las opiniones aquí vertidas son de la responsabilidad exclusiva de su autor y no comprometen las instituciones en que trabaja.*

*Muchas de las ideas aquí presentadas, en los capítulos I y II, han sido largamente desarrolladas en el trabajo "Doctrina de Seguridad Nacional y Régimen Militar" realizado en conjunto por el autor y Genaro Arriagada H. (Santiago, mimeo, Abril 1977), y en la síntesis preparada por el autor, "Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina. Contribución a un debate". (Revista Mensaje N° 261. Agosto 1977). Ambos trabajos son ampliamente utilizados aquí.*



el debate quedará encerrado en el mundo autosuficiente del discurso y del concepto, sin apuntar a la historia concreta, a las formas de dominación y contradominación que tales discursos y conceptos expresan.

Las páginas que siguen se centran en el nivel ideológico o del discurso, pero aspiran a introducir las mediaciones sociales que lo hacen plenamente inteligible y a ubicarlo, con su autonomía y especificidades, dentro del proceso global de implantación del nuevo sistema de dominación. Nos limitaremos a la consideración de dos "momentos ideológicos" de los regímenes militares e intentaremos establecer sus relaciones y el papel que juegan en el desarrollo de las contradicciones de estos regímenes y los problemas sustantivos que dejan planteados para la elaboración de proyectos sociales alternativos.

El primero de estos "momentos" es el caracterizado por el predominio de la ideología de seguridad nacional, postulada a sí misma como una doctrina o teoría formalizada. El segundo de estos "momentos" es el caracterizado por el predominio de la ideología de la que se ha llamado nueva institucionalidad. La existencia de estos dos momentos no significa que el predominio de uno u otro discurso elimine el otro. Por el contrario, veremos más adelante la relación entre ambos y sus mutuos efectos de contaminación. Una de nuestras principales afirmaciones es que ambas ideologías juegan un papel análogo en fases diferentes de la implantación del nuevo proyecto autoritario.

Si bien de lo que aquí se exponga pueden extraerse conclusiones más generales, el análisis estará centrado en el caso particular chileno.

## I.— LA IDEOLOGIA DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

La "seguridad nacional" aparece como el principio invocado por los regímenes militares en el momento de la ruptura con el sistema político vigente<sup>(1)</sup>. ¿Qué significa este principio?

El término seguridad nacional define los problemas de subsistencia y mantención de la soberanía que se le plantean a todo Estado Nacional. Ello no puede confundirse con las conceptualizaciones que se hagan en torno a estos problemas. Transformadas estas conceptualizaciones en cuerpos sistemáticos de carácter normativo, sancionadas con algún rasgo de oficialidad y convertidas en objeto de socialización, estamos en presencia de Doctrinas de Seguridad Nacional.

1) Cfr. los primeros Bandos de la Junta Militar en Chile en Septiembre 1973 y el Decreto Ley No. 1 del 11 de Septiembre de 1973 que corresponde al "Acta de Constitución de la Junta".



Si bien las doctrinas de Seguridad Nacional no deben confundirse ni con cualquier pensamiento militar ni con un asunto puramente castrense, el tipo de concepción de la seguridad nacional que es invocado por los regímenes militares, aparece confundido con estos dos aspectos y referido a una conceptualización particular que es mentada como "la" Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) o la "moderna" concepción de la Seguridad Nacional.

¿En que consiste esta particular DSN? (2)

Es posible distinguir tres grandes componentes en ella, que corresponden a niveles de pensamiento y orígenes intelectuales diversos pero que aparecen de algún modo conectados y contaminados entre ellos (3).

El primer nivel o componente está compuesto por un conjunto de conceptos abstractos que corresponden en general al plano de filosofía social o política, pero que en este caso han sido en general extraídos de las sistematizaciones realizadas por la geopolítica.

Los conceptos fundamentales son los de Nación, Estado y, en relación a ellos, Unidad Nacional y Poder Nacional.

Los conceptos de Nación y Estado en las versiones nacionales de la

- 2) *Existe una gran variedad de textos al respecto. Por citar sólo dos, **Segurança e Democracia** de José Alfredo Amaral Gurgel (Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1975); **La doctrina de Seguridad Nacional**, de Joseph Comblin (Revista Mensaje, Marzo 1976). Una versión con raíces comunes pero con derivaciones muy propias y diferentes en Edgardo Mercado Jarrin: **Seguridad, Política y Estrategia** (Ministerio de Guerra, Lima, 1974). En general, cfr. Estudio Bibliográfico sobre Seguridad Nacional (Vicaría de la Solidaridad, Santiago, enero de 1977).*

*En el análisis de esta ideología en el caso chileno, evitaremos las continuas citas señalando desde ya los principales textos usados: Declaración de Principios de la Junta de Gobierno de Chile (Diciembre de 1975); Mensaje del General Pinochet del 11 de Septiembre de 1976; Actas Constitucionales Nos. 2, 3, y 4 (Septiembre 1976) y los siguientes análisis: Alejandro Medina: **Seguridad Nacional ¿doctrina bélica?** (El Mercurio, 18 de Mayo 1976) y Teoría de la Seguridad Nacional (en Seguridad Nacional, publicación de la Academia Superior de Seguridad Nacional, Septiembre-Octubre 1976); Agustín Toro Dávila: **La Seguridad Nacional** (Departamento de Economía, U. de Chile, 1976); Gerardo Cortés: **Introducción a la Seguridad Nacional** (Cuadernos del Instituto de Ciencias Políticas, Universidad Católica, No. 2, Febrero 1976).*

- 3) *Es evidente que no siempre esta ideología aparece formulada como doctrina formalmente constituida y no todos los discursos sobre ella incluyen todos y cada uno de los componentes que examinaremos. Si bien ellos tienden a estar presentes, el grado de coherencia varía. Lo que aquí presentamos corresponde a una "reconstrucción" del discurso.*



DSN presentan algunos rasgos que son importantes de considerar: a) Tanto la Nación como el Estado son vistos como organismos vivos, que cumplen un "ciclo vital" y en los que la Seguridad Nacional desempeña la función de un instinto natural. b) Ellos aparecen como conceptos intercambiables, como asimilables o reductibles el uno al otro.

Ya se trate de la analogía biológica o de enfoques más entroncados con la perspectiva de análisis de sistemas, Estado y Nación aparecen como entes supra individuales, como totalidades de la que los individuos son miembros o partes subordinadas. La identificación de la Nación al Estado permitirá completar esta descripción de la relación todo-parte, al considerar a los ciudadanos como súbditos. Pero señalemos que esta asimilación o reducción entre Estado y Nación, es ambivalente y compleja. Es decir, opera en un doble sentido. Por un lado, las intervenciones militares son justificadas en nombre de la Nación contra un Estado que se ha apartado de los altos destinos de la nación comprometiendo así su supervivencia. Por otro lado, cuando el régimen militar se ha establecido, el Estado se identifica con la Nación y es el encargado de realizar este destino, llámese Bien Común o de otra manera. El Estado no es visto como el campo de expresión y resolución de diversos intereses y conflictos, sino como la encarnación misma de la Nación y del espíritu nacional por encima de intereses particulares y de conflictos contingentes, por lo que el cuestionamiento o la discrepancia son vistos como un cuestionamiento a la esencia de la Nación.

Pero Nación y Estado identificados, son a su vez identificados con el régimen político establecido, con lo que se produce la triple identificación entre Nación, Estado y FF.AA. o Gobierno Militar. Las FF.AA. son el baluarte de la Nación y la garantía de su continuidad histórica (4).

En esta operación de identificación y reducción el concepto de *Unidad Nacional* juega un rol clave. La Unidad Nacional no es vista como el producto histórico del consenso social, sino como un hecho "natural", metasocial, proveniente de una "esencia", de un "alma nacional" o de una tradición (5). Pero la tradición no será la que asumen y recrean los ciudadanos, sino la congelación de determinados hechos históricos o la universalización de determinados rasgos particulares definidos por encima de la voluntad colectiva libremente expresada. Tanto es así, que cuando

4) Véanse, por ejemplo, el Considerando Primero y el Artículo 4 del Acta Constitucional No. 2, el Artículo 11 del Acta No. 3 y el Objetivo Nacional del Gobierno de Chile.

5) Cfr. Declaración de Principios (*op. cit.*), Objetivo Nacional (*op. cit.*) y Considerandos del Acta Constitucional No. 2. Una visión crítica de este tema en Tomás Moulian: Seguridad Nacional e Institucionalidad Política (Santiago, Noviembre 1976, mimeo).



ésta se aparta de la "esencia" de la nación o de la "tradición" corresponde a los depositarios de "la" tradición, las FF.AA., el volver las cosas a su lugar y tomar directamente en sus manos el destino de la nación, reconstituyendo la Unidad Nacional. La seguridad de la nación consiste en preservar esta unidad nacional y las FF. AA. son la más sólida garantía de esta unidad.

Este concepto de la unidad nacional no acepta la existencia de conflictos que no sean expresión de la acción de los enemigos de la patria o de los infiltrados por ellos. No hay aquí espacio para los conflictos estructurales. Los conflictos naturales entre grupos, posiciones, intereses, instituciones son negados o deslegitimados como atentatorios contra la Unidad. No caben discrepancias frente al destino y los altos objetivos de la Nación, pero como éstos son siempre definidos en forma abstracta y como la Nación aparece identificada con el Estado y las FF. AA., es decir, el Gobierno, cualquier discrepancia respecto a las políticas de éste es visto como atentatorio contra la Unidad Nacional y debe ser prevenida y sancionada. Como veremos más adelante, esta concepción de la Unidad Nacional ve necesariamente en las formas democráticas un peligro, por cuanto ellas son vistas como mecanismos de expresión y adquisición de poder de grupos e intereses particulares.

Pero lo que permite que una Nación subsista en el tiempo y frente a otras naciones es su *Poder*. Sin un aumento permanente del poder nacional, la nación se disgrega y sucumbe ante las otras. Porque cada nación busca el máximo de poder y esto pone siempre a una frente a otra como enemigos potenciales. El poder nacional es visto como el conjunto de recursos que la nación posee, desarrolla y puede movilizar para realizar los objetivos nacionales<sup>(6)</sup>. El desarrollo es así el proceso destinado a hacer crecer el poder nacional. Este es un todo compuesto por el poder político, poder económico, poder psico-social y poder militar, compuestos a su vez por diversos elementos, también conceptualizados en términos de poder. Notemos aquí que el concepto de poder está abstraído de su contenido de dominación y elevado al rango de instrumento fundamental de la Nación para la conquista de sus objetivos, sin que se haga referencia a la distribución y acceso al mismo al interior de la Nación.

El segundo nivel de la DSN está dado por un conjunto de opciones geopolíticas, las que pueden hacerse con relativa autonomía del primer componente conceptual o entroncadas con él. Este nivel es el que contiene explícitamente la definición histórica de la Seguridad Nacional y constituye el núcleo central de la DSN.

La inserción de la nación en el mundo contemporáneo más allá de

6) Ver Augusto Pinochet: *Geopolítica* (Editorial Andrés Bello, Santiago, 1974) y A. Medina (op. cit.).



las relaciones entre naciones vecinas, la enfrenta a dos tipos fundamentales de oposición que aparecen relevantes para su seguridad. Por un lado, la que se da entre las dos potencias mundiales que dan origen a los bloques de naciones. Es la oposición entre Este y Oeste, mundo socialista y mundo occidental, etc. La segunda oposición es la que se da entre las naciones desarrolladas y las subdesarrolladas. Es la tensión Norte-Sur o desarrollo-subdesarrollo. Ambos aspectos, ambas tensiones son consideradas en la DSN pero el énfasis que se da a una y otra, el rol central o subordinado que cada una de ellas ocupe, está determinado por factores socio-históricos y define las variantes nacionales de la DSN en el último tiempo. En el caso chileno actual es la primera oposición la que ocupa el rol central y prioritario. La definición fundamental en el mundo moderno es, para la variante criolla de la DSN, en torno al problema de enfrentamiento al marxismo o comunismo.

Pero este enfrentamiento no se da en la forma de una guerra externa convencional sino contra un enemigo —el marxismo o comunismo— cuya originalidad consiste precisamente en su presencia en el seno de la Nación y en su potencialidad subversiva (7). Es la lucha contra la subversión, con-

- 7) *Nos parece pertinente transcribir extensamente un párrafo de síntesis de este núcleo central de la ideología de Seguridad Nacional tomado del discurso del 11 de Septiembre 1976 del General Pinochet. Esta exposición es especialmente importante si se considera que ella tenía como fin fundamentar la promulgación de las Actas Constitucionales.*

*“Seguridad Nacional, incluida la auténtica tradición, y desarrollo nacional, tanto espiritual como material, aparecen así como elementos integrantes del bien común de una comunidad determinada y adquieren para el caso particular de Chile un significado que nuestra experiencia reciente saca del ámbito de las meras teorías, para llevarlos al campo de una realidad llena de dramatismo.*

*“Como otros países del mundo, y especialmente de América Latina, Chile ha sufrido el embate del marxismo-leninismo, y ha decidido enfrentarlo y combatirlo hasta su total derrota. Pero ante ello, cabe hoy detenerse un instante a reflexionar sobre un problema capital: ¿en qué consiste exactamente este enemigo de hoy?*

*“El marxismo no es una doctrina simplemente equivocada, como ha habido tantas en la historia. No. El marxismo es una doctrina intrínsecamente perversa, lo que significa que todo lo que de ella brota, por sano que se presente en apariencia, está carcomido por el veneno que corroe su raíz. Eso es lo que quiere decir que su error sea intrínseco y, por eso mismo, global, en términos que no cabe con él ningún diálogo o transacción posible.*

*“No obstante, la realidad contemporánea indica que el marxismo no es únicamente una doctrina intrínsecamente perversa. Es además una agresión permanente, hoy al servicio del imperialismo soviético.*

*“Quienes se extrañan al ver que muchos sectores ideológicos que reclaman una inspiración cristiana, e incluso algunos de origen eclesiástico, a pesar de rechazar conceptualmente al marxismo terminan siendo útiles “compañeros de ruta” de éste, deben encontrar la respuesta en la falta de comprensión profunda que di-*



tra un enemigo infiltrado en la sociedad, lo que define el imperativo fundamental de la seguridad nacional. Con este enemigo no cabe diálogo ni contemporalización, sino la búsqueda de su eliminación o extirpación total. Se trata de una guerra total que incluye el enfrentamiento no sólo al enemigo en cuanto tal, sino a todos aquellos que con su debilidad permiten que éste acreciente su influencia en la sociedad. Ahora bien, como la democracia no ha sido capaz de resolver este problema y a su amparo la mayoría de las instituciones fueron infiltradas, la única alternativa posible que cierra nuevamente el círculo, es que "ante el marxismo convertido en agresión permanente resulte imperioso radicar el poder en las Fuerzas Armadas y de Orden, ya que sólo ellas cuentan con la organización y los medios para hacerle frente. Esa es la verdad profunda de lo que está aconteciendo en gran parte de nuestro continente, aunque algunos rehusen reconocerlo públicamente<sup>(8)</sup>. Nuevamente la Nación y su seguridad se identifican con las FF. AA. y los gobiernos militares.

---

*chos sectores tienen sobre la naturaleza del enemigo marxista.*

*"Para ello, el marxismo es una simple doctrina equivocada, y por eso la colocan en el mismo nivel del liberalismo, pero por debilidad moral o por mezquinas ansias de poder, o no advierten la doctrina marxista como intrínsecamente perversa, o no la enfocan como una agresión permanente. Y en cualquiera de estos dos eventos, el marxismo finalmente condiciona y utiliza su acción. He ahí la trágica realidad.*

*"Como lo desarrollara ampliamente en mi anterior Mensaje Presidencial, esta moderna forma de agresión permanente da lugar a una guerra no convencional en que la invasión territorial es reemplazada por el intento de controlar los Estados desde dentro*

*"Para ello, el comunismo utiliza dos tácticas simultáneas. "Por una parte, infiltra los núcleos vitales de las sociedades libres, tales como los centros universitarios e intelectuales, los medios de comunicación social, los sindicatos laborales, los organismos internacionales y, como incluso lo hemos visto, los propios sectores eclesiásticos.*

*"Por otro lado, promueve el desorden en todas sus formas. Desorden material, con agitaciones callejeras. Desorden económico, con presiones demagógicas e inflacionarias. Desorden social, con huelgas permanentes. Desorden moral, con el fomento de las drogas, la pornografía y la disolución de la familia. Desorden en los espíritus, con el odio sistemático de clases. Y como síntesis aberrante de todos ellos, surge y se extiende el terrorismo, que parece haber hecho retornar a muchas naciones civilizadas a las épocas más primitivas de la historia humana.*

*"El objetivo último de este desorden general, es el debilitamiento de las sociedades que la secta roja no controla, a fin de poder dejar caer sus garras sobre ellas en el momento oportuno, para convertirlas en nuevos satélites del imperialismo soviético, donde un implacable régimen totalitario no tolera ni el más leve atisbo de las manifestaciones que en cambio él mismo estimula en las sociedades libres.*

*"Ante la evidencia de esta agresión permanente, estamos abocados al imperativo de dar una respuesta enérgica y realista, para resolver con éxito el verdadero dilema de nuestro tiempo: o totalitarismo o libertad".*

8) Discurso del 11 de Septiembre de 1976



Es evidente que en una concepción en que la Seguridad Nacional aparece definida fundamentalmente en torno al tema de la subversión, el enemigo interno y la lucha contra el marxismo, la problemática del subdesarrollo y del desarrollo ocupa un rol estrictamente secundario y subordinado. Este parece ser uno de los rasgos característicos de la versión chilena actual de la DSN.

El tercer nivel o componente de la DSN, que adquiere su real importancia y vigencia en los regímenes militares, es un conjunto de elementos de mecánica política, es decir, de puesta en forma o implementación del destino de la nación y del papel que en él le cabe al Estado.

Por un lado, hay ciertos *principios* que se identifican con la esencia de la tradición nacional y que configuran la doctrina oficial del régimen. Estos principios incluyen conceptos de los niveles anteriormente descritos de la DSN y también conceptos provenientes de otros cuerpos doctrinarios, pudiendo apreciarse manifestaciones de contradicción entre ellos. De estos principios fluyen los *Objetivos Nacionales*. Estos Objetivos son las grandes aspiraciones e intereses de la Nación, algunos de los cuales son *permanentes* y otros son *actuales* según sea el grado de poder nacional alcanzado. Estos Objetivos son definidos en términos abstractos. Su consecución es materia de la *estrategia nacional* que abarca el *frente externo* y el *frente interno*. El conjunto de todos estos elementos constituye lo que se denomina el *Proyecto Nacional* que compromete necesariamente a toda la Nación (9).

El Proyecto Nacional se da a conocer a través de diversos documentos elaborados por la autoridad del Estado, los que adquieren carácter oficial (Declaración de Principios, Objetivo Nacional) y obligatorio.

Más allá de las variaciones que en el plano formal adquiriera esta mecánica política, vale la pena señalar algunos de sus rasgos característicos. En primer lugar, principios y objetivos son proclamados por el Gobierno, pero vistos como una emanación de la "esencia" de la Nación. Son los únicos posibles, ellos definen lo que son la Nación, cualquier discrepancia es necesariamente producto de quienes quieren destruir la Unidad Nacional, y por lo tanto es un atentado contra la Nación misma. Nuevamente, y esta vez por la vía de la mecánica política, Nación, Estado y Gobierno están identificados y reducidos el uno al otro. El conflicto sobre los intereses y aspiraciones de la Nación es ilegítimo pues viola el principio de la Unidad Nacional. En segundo lugar, principios y objetivos, de hecho impuestos desde arriba, son concebidos como aceptados por todos. A los ciudadanos no les cabe participación en su elaboración, sino que las autoridades interpretan el sentir y el Interés Nacional e imputan su consenso. A los ciudadanos sólo les cabe la participación en el conocimiento y solu-

9) Ver Objetivo Nacional del Gobierno de Chile. (*op. cit.*).



ción de los problemas que enfrenta la consecución de los Objetivos Nacionales. Esta capacidad de interpretación del sentir nacional y de expresar un consenso nacional para el establecimiento del cual no existe ningún mecanismo, supone que hay ciertos grupos o minorías lúcidas que por su capacidad y cualidades están mejor dotados para definir el interés nacional. El Proyecto Nacional es así expresión de la claridad de las elites, básicamente las que se articulan en torno al poder militar.

Tres parecen ser los rasgos genéticos de esta Doctrina que adquieren mayor relevancia en el análisis de sus consecuencias sociales.

En primer lugar, esta DSN no tiene su origen en los países de América Latina, aún cuando aquí adquiriera su plena vigencia. En efecto, ella tiene su origen en los Estados Unidos y se trasmite a los Ejércitos latinoamericanos a través de las instituciones de formación de oficiales creadas por ese país y es apoyada por el conjunto de instituciones que vinculan los Ejércitos latinoamericanos con las FF. AA. norteamericanas. No corresponde aquí una larga reseña histórica sobre las diversas fases recorridas en la elaboración de la doctrina antisubversiva y sus vinculaciones con la política norteamericana hacia América Latina (10). Bástenos señalar que ella es elaborada a partir de la incorporación de los países latinoamericanos en el sistema de defensa hemisférica —originado inicialmente en las relaciones económicas y geopolíticas que precedieron y se desarrollaron con la Segunda Guerra Mundial— y desarrollada posteriormente en relación a la división del mundo en bloques. La incorporación latinoamericana a uno de los bloques, establece necesariamente la subordinación político militar a la potencia hegemónica de ese bloque. Pero tal subordinación, originada en determinadas coyunturas históricas, debe ser mantenida en el tiempo y ello no puede hacerse sin la necesaria internalización por parte de la fuerza militar subordinada. Es este el rol que jugarán tres elementos fundamentales en las relaciones entre la potencia hegemónica y las fuerzas armadas latinoamericanas: el sistema de aprovisionamiento militar, el sistema institucional de relaciones a través de pactos, tratados y estructuras organizacionales y el sistema de formación e instrucción de los altos oficiales en escuelas especialmente creadas al efecto (11). Con este último elemento lo que se busca es la indoctrinación sistemática, la homogeneización de perspectivas, la aceptación consciente de las opciones geopolíticas y estratégicas de la potencia hegemónica, es decir, su legitimación. Ello no puede hacerse sin recurrir a un cuerpo sistemático, coherente, homogéneo que, junto con vehicular tales opciones, cree un sentimiento

10) *Esta reseña puede encontrarse en los trabajos citados Doctrina de Seguridad Nacional y Régimen Militar y su síntesis en La Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina. Contribución para un debate.*

11) *Ver sobre estos puntos los trabajos citados en Nota 10 y la bibliografía ahí mencionada.*



de identidad en torno a una misión histórica. Tal cuerpo es la DSN. Basta ver las similitudes formales y de contenido de las expresiones de la DSN predominante en las fuerzas armadas de algunos países latinoamericanos para comprobar que hay allí el resultado de un adoctrinamiento sistemático internalizado.

Prevenamos sí desde ya contra una visión simplista que traduce mecánicamente lo afirmado a la realidad y que ve en esta dependencia político militar el demiurgo de la historia. La emergencia de la ideología descrita no sería posible si no se dieran los factores internos a que nos referimos más adelante.

El segundo rasgo genético es el desarrollo exclusivamente castrense de esta ideología, lo que no es en ningún caso sustancial a una concepción teórico normativa de los problemas de subsistencia y soberanía del Estado Nacional. Es decir, aquí la Seguridad Nacional aparece como objeto particularizado, privatizado de las fuerzas armadas. A lo más se dirá que es una cuestión que debe ser comprendida por los civiles a la que éstos y la ciudadanía deben ser incorporados y que deben contar con el apoyo de ellos. Pero su contenido ya está determinado y el baluarte último de la "correcta D.S.N." son las FF.AA.

Del origen exclusivamente militar de la D.S.N. se desprenderán algunos rasgos importantes. En ella aparecerán mezclados elementos y categorías de los distintos niveles del pensamiento militar a que hemos aludido y no estarán incorporados los elementos teóricos y valorativos que provienen de los proyectos socio políticos de la "sociedad civil". Proyectada en un momento histórico dado a la sociedad toda, la D.S.N. no podrá dejar de ser, entonces, sino una militarización del pensamiento socio político. Serán las categorías propias del pensamiento y la socialización militar las que absorberán los contenidos de la D.S.N.

Este aspecto particularizado y privatizado de la D.S.N. que tiene consecuencias fundamentales cuando se le otorga el carácter de proyecto político o histórico, como veremos más adelante, tiene complejas raíces históricas que lo vinculan también al primer antecedente genético señalado. En el caso chileno, él está vinculado al enclaustramiento militar, a su aislamiento por un largo período del mundo civil, a su confinamiento a un universo cultural, intelectual y social reducido a las funciones técnicas y a los valores y conocimientos propiamente militares. Después de la "efervescencia militar" de los años 25-32, se había creado un sistema de múltiples dependencias de las FF.AA. al poder político civil y las élites de éste habían desarrollado una desconfianza generalizada a las "intervenciones militares directas". Este aislamiento o enclaustramiento en las disciplinas puramente castrenses, no podía tener como contraparte sino el necesario reforzamiento de una identidad pensada como superior a la de los grupos sometidos a la contingencia de la vida política civil, es decir, el desarrollo de una conciencia de "baluarte último" de nacionalidad, de rol supremo de la



defensa de la nación y su alto destino.

El origen puramente militar de la D.S.N. predominante aporta, entonces, dos rasgos de gran importancia. a) Les otorga un conjunto de conocimientos muy limitados en los que no tienen penetración aquellos provenientes de los sistemas de conocimientos secularizados. b) Da a las FF.AA. una concepción de sí misma y de su rol que le permite asignarse una suprema misión, especialmente cuando los peligros de guerra se han reducido enormemente.

Pero entre los dos antecedentes genéticos apuntados hay una estrecha relación. La contrapartida del relativo aislamiento en el mundo de la sociedad nacional es la de apertura al mundo de relaciones internacionales, fundamental y casi exclusivamente en la órbita del polo hegemónico del bloque al que se adscribe. Aislamiento o compartimento estanco en relación a la sociedad nacional, pero vinculación y dependencia en relación a la potencia hegemónica. Y ello refuerza, entonces, la subordinación al sistema de valores y conocimientos transmitidos por las instituciones de socialización y formación creadas por los Estados Unidos.

El tercer rasgo histórico de esta D.S.N. es su despliegue en los nuevos regímenes militares. Porque una cosa es la D.S.N. elaborada y desarrollada en los institutos castrenses extranjeros y nacionales y que permanece en germen, en potencia, en relación a la sociedad global o a lo más le entrega a ésta algunos elementos parciales que puedan ser incorporados por agregación a los proyectos políticos de la sociedad civil. Y otra cosa es el despliegue y desarrollo de la D.S.N. en los regímenes militares, donde aparece incluso como doctrina o ideología oficial. Ella adquiere su mayor desarrollo e importancia en estos regímenes, pero estos no deben ser explicados por ella sino por otro tipo de fenómenos o procesos sociales. A ellos nos referiremos más adelante indicando qué rol juega allí la D.S.N. Sin embargo, desde ya cabe preguntarse por qué ella adquiere esta importancia en los regímenes militares.

A nuestro juicio ella radica en los dos elementos ya señalados pero que adquieren su pleno sentido cuando la sociedad enfrenta una crisis profunda, la que tiene que ser explicada más adelante en términos independientes de la D.S.N.:

a) La D.S.N. le da a las FF.AA. una concepción de sí mismas como los depositarios últimos del destino de la nación, como los garantes supremos de la unidad nacional amenazada, como el baluarte por encima de las divisiones de grupos de la sociedad civil y les da también un rol mesiánico, activo y práctico, de salvación de la nación ante la crisis que "amenaza con su destrucción". Este primer elemento clave de legitimación para la "ruptura" del orden anterior, para la intervención misma en la escena política. Pero será también un elemento clave de legitimación para la mantención en el poder mientras los "peligros" que amenazaban la



nación subsistan.

b) La D.S.N. entrega a los militares el único conjunto de conocimientos disponibles por las razones ya anotadas, con el cual entrar a gobernar, es decir, les da la ilusión de un proyecto político. Será esta ilusión la que lleva también a los críticos a hablar de Estados de Seguridad Nacional. (12)

De ahí la importancia que adquiere para ellos referirse a sus conceptos y divulgarlos, Son los únicos elementos que disponen para socializar a la población, el arsenal intelectual a la mano para justificar las medidas que el sistema de dominación exige. Todas ellas aparecerán referidas a la Seguridad Nacional, aún cuando su conexión sea remota o sus contenidos incluso contradictorios con ella. (13)

#### I.— LAS CONVERGENCIAS IDEOLÓGICAS Y EL PAPEL DE LA IDEOLOGÍA DE LA SEGURIDAD NACIONAL. (14)

Pero un proyecto para gobernar una sociedad definida en situación de crisis no puede hacerse exclusivamente a partir de una concepción elaborada sólo con categorías extraídas de una socialización extranjera o desarrolladas exclusivamente a partir del universo cultural y profesional de las FF.AA. El tipo de formación de éstas no contemplaba los elementos teóricos más amplios para comprender y actuar sobre el conjunto de la sociedad. Este "hueco" se intenta llenar, entonces, con una mezcla aún inorgánica de elementos provenientes de otros cuerpos doctrinarios. Pero, así como cuando hablamos de D.S.N. hablamos de un determinado actor social portador de esa doctrina, las FF.AA., cuando hablamos de elementos provenientes de otros cuerpos doctrinarios, apuntamos a otros actores sociales portadores de ellos. Estamos entonces en presencia de una combinación de elites en la cúspide gobernante, subordinadas a la militar, cuya influencia tiene su expresión en la configuración más o menos contradictoria de la ideología oficial del régimen. Que la D.S.N. aparezca como el elemento clave de esa ideología es el resultado del predominio de las FF.AA. en el gobierno y de esa privatización y particularización de la D.S.N. a que hemos aludido, además de los factores que examinaremos más adelante. Cuáles sean los otros cuerpos doctrinarios que se mezclen a la D.S.N., dependerá históricamente de la naturaleza de las elites que se

12) *Joseph Comblin (op. cit.).*

13) *Recuérdese el amplio intento de divulgación de estos conceptos a través de la creación de la Academia Superior de Seguridad Nacional, los cursos obligatorios en las Universidades y educación media, las publicaciones en diarios y semanarios, etc.*

14) *Muchas de las ideas contenidas en este capítulo han sido desarrolladas en el trabajo de Tomás Moulian citado que nos ha sido de gran utilidad.*



constituyen en el inmediato apoyo civil del poder militar. En todo caso, no hay aquí un rango indefinido de posibilidades porque hay un marco estrecho de combinaciones de elites históricamente posibles en el momento de ruptura militar con el orden político precedente y, consecuentemente, un margen también estrecho de "compatibilidades" con los elementos predominantes del universo cultural de los militares.

Es decir, la insuficiencia de la D.S.N. como ideología global de legitimación y como proyecto político o concreción programática, obliga a acudir a elementos compatibles con la cosmovisión militar provenientes de cuerpos de pensamientos aportados por los grupos civiles que se constituyen como el núcleo más fuerte de apoyo e implementación del poder militar.

De modo que en los regímenes militares de los que hablamos en este trabajo, la ideología del régimen no es nunca una D.S.N. "químicamente puras", sino que ella aparece mezclada o contaminada con otras concepciones. El conjunto de ello nos remite de nuevo y necesariamente al carácter histórico concreto del proyecto de dominación que constituye su base y sin el cual no es inteligible. A ello nos referiremos más adelante.

Por ahora, digamos que lo que a nivel sociopolítico se presenta como alianzas de clases, fracciones o grupos, a nivel ideológico se presenta como "convergencia" entre determinados "ejes ideológicos". Tales ejes ideológicos de convergencia parecen ser principalmente; 1) La idea de Unidad Nacional como expresión de una "esencia", "alma", "tradición". 2) La visión de una grandeza nacional animada por la demagogia y amenazada de agresión. 3) La visión de las desigualdades sociales como un orden natural. 5) La definición del marxismo, en sus aspectos conceptuales y prácticos, como el enemigo prioritario de la sociedad.

Es en torno a estos ejes que convergen, al menos tres grandes universos ideológicos con la ideología de la Seguridad Nacional, en el caso que analizamos.

Por un lado, están las diversas expresiones nacionalistas, algunas de cuño más tradicionalista, otras de cuño más autoritario, aún cuando ambos elementos puedan estar presentes con distinto énfasis. Estas corrientes en el caso chileno son de larga data, pero sus portadores —diversos grupos civiles de derecha política— adquieren ahora un rol predominante.

Lo que estas corrientes aportan es una perspectiva que se expresa en temas recurrentes como el "gran destino nacional", el carácter sagrado de la nación, etc. La Nación constituye un principio superior de organización, a cuya grandeza deben sacrificarse los intereses privados. En la perspectiva nacionalista está siempre presente la idea de la "decadencia nacional" o de la "nación amenazada" que es vista como resultado de una acción foránea en que el oponente o disidente es siempre un agente interno, consciente o



inconsciente, de los enemigos de la nación.

Pero lo que sostiene a una nación es su unidad. El principio unificador de la Nación es la tradición, pero una tradición que no necesariamente se identifica con la experiencia histórica de la mayoría de los nacionales, sino que recurre a una noción de "tradición cristiano-occidental". Ella permite localizar algunos momentos "cumbres" del pasado que son utilizados como el paradigma histórico del que se nutre la tradición nacional: Por otro lado, esta tradición cristiano occidental permite focalizar al marxismo como su enemigo principal. La tradición, principio unificador de la nación, constituye su "alma".

Esta idea del alma nacional como esencia por encima de la historia y y la sociedad concreta, propia de los tradicionalistas españoles, se "encuentra" con la noción de Seguridad Nacional la que, concebida como la defensa del alma nacional, adquiere entonces el rol clave en el proyecto político: "La seguridad nacional así entendida emerge como un concepto destinado no sólo a proteger la integridad territorial sino muy especialmente a defender los valores nacionales que conforman el alma o tradición, ya que sin ellos la identidad nacional misma se destruiría." (15)

Junto con la perspectiva nacionalista y tradicionalista, las corrientes del nacionalismo en Chile aportan también la perspectiva autoritaria y de crítica a la democracia liberal, que puede o no, según sus portadores, estar contaminada con la perspectiva tradicionalista. La crítica a la democracia tiene diversas raíces que no pueden ser confundidas: en algunos casos se trata de una crítica a las formas históricas de la democracia chilena en que los mecanismo existentes privilegiarían el interés de grupos y partidos por encima de los intereses generales de la nación o en que la autoridad ejecutiva estaría diluida o impotente frente a otros poderes del Estado. En otros casos se trata de una crítica radical a la democracia, ya sea porque ella se revela incapaz de defender la nación contra sus enemigos que se infiltran a través del sistema democrático, ya sea porque ella divide la nación y atenta contra su unidad, ya sea porque subordina o la tradición o la verdad inmutable o el conocimiento de los más capaces a la ley del número, de las mayorías ocasionales o de la voluntad de una masa no capacitada. En todo caso, la crítica a la democracia se vincula a los temas de "decadencia de la nación", de "corrupción", de "demagogia y politiquería", de "destrucción de la unidad nacional". Frente a ella, no parece haber otra solución que la autoritaria, sea que ella se justifique en términos puramente históricos o en términos más esencialistas que en sus extremos pueden acercarse a las formas de la "monarquía de derecho divino". la solución autoritaria a la forma de gobierno llevará, según las vertientes, a la justificación temporal o permanente de la dictadura, por

15) *Augusto Pinochet: Discurso del 11 de Septiembre de 1976.*



un lado, o a las variaciones en torno al tema de una "nueva democracia", por el otro.

El segundo universo ideológico presente en la ideología del régimen militar es el pensamiento social católico en sus versiones más tradicionales. La razón de esta presencia es doble. Por un lado, las dificultades de legitimación más o menos amplia de un proyecto sociohistórico en Latinoamérica y en Chile sin la referencia al mundo de valores y representaciones cristianas, reforzadas por el carácter de la formación de un sector importante de los militares. Por otro lado, ciertos grupos civiles que apoyan en su inicio al régimen militar están identificados con ciertas concepciones sociales del catolicismo, las que se acercan más a las formas integristas y más tradicionales.

Los conceptos fundamentales provenientes de este tronco filosófico social, que se le suele llamar concepción "social cristiana del hombre y la sociedad" o "concepción humanista cristiana del hombre y la Sociedad", son los de persona, familia, Bien Común, derecho natural de propiedad privada, principio de subsidiariedad, cuerpos intermedios, carácter "intrínsecamente perverso" del comunismo. Todos estos conceptos son incorporados en el lenguaje oficial y en los documentos que se asumen como los constitutivos de la doctrina del régimen militar. El principio de oposición de esta "concepción cristiana del hombre y la sociedad" es el marxismo en particular y toda concepción que "fomente antagonismos sociales" y el "pluralismo mal entendido" en general. (16)

Señalemos en relación a este universo conceptual inserto en la ideología oficial algunos rasgos fundamentales:

En primer lugar se carácter yuxtapuesto a conceptos provenientes de los otros cuerpos ideológicos, en especial la D.S.N., y el rol subordinado que ocupan, por cuanto cuando existen contradicciones entre unos y otros, siempre priman los segundos. Esto queda en evidencia al contrastar, por ejemplo, el concepto de persona, central en la concepción "humanista cristiana", como ser dotado de "derechos naturales anteriores al Estado" (17) y una concepción del Estado como la derivada de los conceptos geopolíticos anteriormente señalados, en que los individuos se subordinan a los fines de éste como las partes al todo. Esta contradicción es retóricamente resuelta por el concepto de Bien Común, pero en el significado que a éste se le otorga prima necesariamente la segunda concepción. Por otro lado, como veremos más adelante, tanto en las formulaciones teóricas como en la práctica, priman los elementos provenientes de la D.S.N., quedando reducidos los conceptos del "humanismo cristiano" a una pura expresión formal.

16) Acta Constitucional No. 2 (op. cit.).

17) Declaración de Principios (op. cit.) y Actas Constitucionales Nos. 2 y 3 (op. cit.).



En segundo lugar, y en relación a lo anterior, el rol central de legitimación que cumple la introducción de este universo conceptual en la ideología oficial, está especialmente ilustrado por el concepto de subsidiariedad y el de derecho natural de propiedad privada. Ambos conceptos, profusamente usados en los discursos oficiales, sirven de aval a un modelo económico que se aparta de los cánones tradicionales de la intervención del Estado en la economía chilena y que entrega el poder de decisión económica a la libre iniciativa privada regulada por el mercado. En cambio, el principio de subsidiariedad no es aplicado al orden sociopolítico donde prima el poder omnímodo del Estado.

En tercer lugar, recordemos que se trata de una determinada vertiente de la concepción cristiano social, la que se califica normalmente como tradicionalismo católico y que privilegia una determinada orientación para los conceptos señalados. Ello es particularmente evidente con un concepto que juega un rol central y que en esa calidad es empleado en todos los documentos oficiales, el de Bien Común. Este es planteado como una verdad exterior a la historia y a la nación como comunidad histórica. De esta verdad son depositarios algunos hombres o instituciones determinados de la sociedad. Correlativo a esto es la interpretación de la afirmación que el "fin del Estado es el Bien Común" (18), donde el Estado es poseedor de una verdad que le permite imponer exigencias a una comunidad aún por encima de las percepciones y voluntad de ésta. Así la noción particular de Bien Común que se plantea, justifica y refuerza el autoritarismo, nuevo punto de convergencia con la D.S.N. Esto último se aprecia también en el tratamiento de temas como la democracia y la participación. Respecto al primero, se asume la crítica a su decadencia y respecto al segundo, se le reduce a sus formas más corporativas, lo que se expresa confusamente en el concepto de "nueva democracia" cuya estructuración nunca se define, y en un concepto de participación que se restringe al "conocimiento y solución de los grandes problemas nacionales" (19), pero del que se ha eliminado el elemento clave: el decisional.

Finalmente, señalemos la presencia de otro universo ideológico en la ideología del régimen militar, aún cuando su nivel doctrinario aparece menos sistematizado, precisamente, porque rehusa considerarse como doctrina. Se trata del pensamiento tecnocrático, aportado fundamentalmente por las elites de la burocracia pública vinculadas a la dirección y gestión del modelo económico del régimen militar. Para el pensamiento tecnocrático, la sociedad se presenta también como un equilibrio natural, sin conflictos es-

18) Declaración de Principios (*op. cit.*).

19) Acta Constitucional No. 2 (*op. cit.*).



estructurales ni antagonismo reales. El principio básico de resolución de los problemas que debe enfrentar una sociedad es la eficiencia, es decir, la correcta asignación de recursos. En la vertiente más conocida para nosotros, el mecanismo que regula esta asignación de recursos es el mercado. La eficiencia proviene de la correcta aplicación de los conocimientos que se poseen para la solución de los problemas. Estos conocimientos los otorgan la Ciencia y la Técnica, y no existen frente a tales soluciones conflictos de orientaciones más allá de las opciones científicas y tecnológicas. Junto al mecanismo social del mercado, el pensamiento tecnocrático le otorga un rol especial y clave en la sociedad a quienes son los poseedores de este desideratum constituido por la Ciencia y la Técnica. Es evidente que este pensamiento oculta la existencia tanto de conflictos provenientes de la diferente posición que ocupan en la sociedad y el mercado las personas, grupos y clases sociales, como de proyectos sociales contrapuestos y que tienden a surgir de esas posiciones. En este sentido, se "encuentra" con y refuerza el autoritarismo, al mismo tiempo que permite darle un contenido material del que la D.S.N. carecía, oculto bajo la imagen del orden y el equilibrio naturales y bajo el manto protector, universal e irredarguible de la Ciencia. Respecto a los otros universos conceptuales adjuntos a la D.S.N. en la ideología oficial, son claras también las afinidades, como por ejemplo con el principio de subsidiariedad o el concepto de la propiedad privada como derecho natural.

\*\*\*\*\*

La confluencia de diversos universos ideológicos, expresión de diversas alianzas sociales reales o buscadas, en torno a los ejes mencionados, presenta dos rasgos sobresalientes. En primer lugar, el carácter contradictorio de muchos de sus conceptos y la resolución retórica de esas contradicciones. Entre el concepto "humanista cristiano" de persona y la definición de Estado y Nación prevaleciente en la D.S.N., entre el principio de subsidiariedad y la concentración del poder político, entre las concepciones autoritarias y la idea cristiano social de participación, entre la concepción nacionalista y los principios del mercado libre en que la empresa extranjera tiene los mismos derechos que las nacionales, es decir, entre nacionalismo político y no nacionalismo económico, entre privatización económica y estatismo político, entre el concepto de tradición y el de ser histórico nacional, entre el rol mesiánico asignado a las FF.AA. y la participación de la colectividad en el Proyecto Nacional, etc., he ahí, por señalar algunas, ciertas contradicciones fundamentales en el universo ideológico del régimen.

Tales contradicciones apuntan a y son expresión de un hecho funda-



mental: la ausencia de una teoría, un modelo y un proyecto político capaz de establecer una relación eficaz entre Estado y sociedad civil, que no sea un proyecto de mera y simple reproducción de un poder directo que se ejerce sin mediaciones. Ello se expresa a su vez, por un lado, en la ideología de que el poder militar tiene “metas y no plazos” y, por otro, en las reiteradas afirmaciones del restablecimiento de una institucionalidad democrática de nuevo cuño. La indefinición del concepto nueva democracia, como veremos más adelante, y su postergación indefinida en el tiempo, son expresión de este vacío.

En segundo lugar, este carácter contradictorio del discurso ideológico y la ausencia de un modelo político, son resueltos, más allá del recurso retórico, por el predominio de la ideología de la Seguridad Nacional. En efecto, ella “emerge como un concepto destinado no sólo a proteger la integridad territorial del Estado, sino muy especialmente a defender los valores esenciales que conforman el alma o tradición nacional, ya que sin ellos la identidad nacional misma se destruiría. Y, desde este firme pedestal, la seguridad nacional se proyecta dinámicamente al campo del desarrollo” (20). Es en nombre de la Seguridad Nacional que los otros principios y conceptos del universo ideológico se subordinan. Y es también en nombre de ella, de lo que hemos denominado su núcleo central, que se legitima el régimen. (21). Esta primacía teórica es, por un lado, expresión mediatizada del predominio militar en la alianza política dominante y, por otro lado, tiene su contraparte en una primacía práctica. Esto significa que la D.S.N. adquiere el carácter de sustituto de un modelo de proyecto político. Pero en la medida que ella no es ni puede ser un modelo político —es decir, un diseño de relación eficaz entre Estado y sociedad civil— al ocupar ese vacío y al desempeñar esa función, no hace sino consagrar como proyecto político válido, vigente y universalizable la situación de poder, el tipo de dominación real existente en la sociedad ese momento, es decir, el acto y los efectos de la ruptura militar con el orden político precedente. Dicho de otra manera, lo que ha sido expresado como producto de una “emergencia”, en la ausencia de un modelo político, es consagrado por la ideología de la seguridad nacional como principio permanente o al menos de duración indefinida. La “anormalidad” inicial deviene lo “normal”.

### III.-- LA IDEOLOGIA DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD.

Hemos dicho que la ausencia de un modelo político que no sea la pura reproducción del poder desnudo ejercido sin mediaciones, se expresa, entre otras cosas, en el llamado permanente a la creación de una institucionalidad de nuevo cuño.

20) *Idem Nota 15.*



Esta afirmación aparece desde un inicio al establecerse el régimen militar (21), pero es subsumida en el discurso ideológico predominante de la Seguridad Nacional. Sin embargo, su presencia persistente en ese discurso adquiere en el transcurso del tiempo un rol crecientemente relevante. Hay un "momento" ideológico en que la nueva institucionalidad ocupa el lugar central.

A diferencia del grado de formalización relativamente elevado de la D.S.N., la ideología de la nueva institucionalidad aparece en forma de "jirones" ordenados en torno a un eje central: la búsqueda de una forma de organización política de la sociedad. Se trata aquí de la puesta en juego de los diversos conceptos provenientes de los sistemas o vertientes ideológicos analizados, en el que no están ausentes elementos de la D.S.N., al servicio operacional explícito de un modelo de ordenación sociopolítico (22).

El punto de partida es el concepto de Nación en crisis. La Nación es concebida en los mismos términos que hemos ya descrito. Su crisis proviene del hecho de haberse apartado de su tradición, es decir, de un proceso "de destrucción sistemática e integral de los elementos constitutivos de su ser, por efecto de la intromisión de una ideología dogmática y excluyente, inspirada en los principios foráneos del marxismo-leninismo" (23). Sin embargo, esta crisis no se atribuye sólo al marxismo-leninismo, sino a un "largo tiempo de mesianismos ideológicos y de prédica de odios mezquinos" (24), que prepararon el camino para la infiltración de aquél y que generaron un cuadro de descomposición (25). Es contra este cuadro que se levantaron las Fuerzas Armadas "únicas reservas capaces de preservar la

21) *"El Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden ha asumido la misión histórica de dar a Chile una nueva institucionalidad que recoja los cambios que la época contemporánea ha ido produciendo. Sólo así será posible dotar a nuestra democracia de una sólida estabilidad, depurando nuestro sistema democrático de los vicios que facilitaron su destrucción, pero trascendiendo una labor rectificadora, para entrar de lleno en el audaz campo de la creación". Declaración de Principios, op. cit.*

22) *Fuera de los textos señalados en la Nota 2, las referencias principales de este capítulo son los Discursos del 9 de Julio de 1977 (llamado Discurso de Chacarillas) y del 11 de Septiembre de 1977 de A. Pinochet. Una breve visión de conjunto de estos temas, en Jorge Chateau, Estudio del Proyecto de Regionalización (capítulo 5. En preparación, FLACSO, Santiago, 1977).*

23) **Decreto Ley No. 1, del 11 de Septiembre de 1973, Acta de Constitución de la Junta de Gobierno.**

24) **Declaración de Principios, op. cit.**

25) *"No está demás recordar que (esas) fueron las fallas cardinales de la llamada Alianza para el Progreso, que se ensayara en nuestro continente a comienzos de*



soberanía e integridad de sus países" (26).

Pero volver la Nación a su identidad, no se concibe como una tarea de pura restauración, sino de creación; por cuanto la "ruptura" militar no significó sólo "el derrocamiento de un Gobierno ilegítimo y fracasado, sino que representó el término de un proceso político-institucional definitivamente agotado, y el consiguiente imperativo de construir uno nuevo" (27). La tarea consiguiente a la "ruptura" militar es la reconstrucción "moral, institucional y material del país", en términos que no sea posible el regreso al "caos y la anarquía". Esta es la misión de las FF. AA. (28).

Y aquí juega un papel central el concepto de "nueva institucionalidad". El Gobierno militar asume ésta como su tarea principal, en cuya definición es posible distinguir dos componentes ligados entre sí:

Por un lado, él es visto como un conjunto de etapas sucesivas que van desde la recuperación inicial a la normalidad o consolidación de un nuevo orden político-institucional, cuya característica será la estabilidad y cuya garantía final será el rol tutelar de las FF.AA., a las que se les reservará el papel de aval o árbitro (29). Estas etapas se definen, primero en términos del papel que le cabe en el ejercicio del poder político a las FF.AA., el que va desde su asunción "integral" en la etapa de recuperación hasta el rol de cautelar las "bases de la institucionalidad" en la etapa de consolidación o normalidad. En segundo lugar, la materialización de las

---

*la década del 60. Es así como al amparo de la vaguedad y la generalización indebida de las "reformas de estructuras" que entonces se impulsaron no sólo se forzó un esquema socializante y estatista que en la mayoría de los casos las condujo al fracaso, sino que además se abrió una amplia brecha para la penetración de la demagogia marxista, que en pocos años sumió a muchos países latinoamericanos en la agitación revolucionaria y en la violencia guerrillera". (Discurso del 11 de Septiembre de 1977, op. cit.).*

26) *Idem.*

27) *Discurso del 9 de Julio de 1977, op. cit.*

28) *"El actual Gobierno ha sido categórico para declarar que no pretende limitarse a ser un gobierno de mera administración, que signifique un paréntesis entre dos gobiernos partidistas similares o, en otras palabras, que no se trata de una "tregua" de reordenamiento para devolver el poder a los mismos políticos que tanta responsabilidad tuvieron, por acción u omisión en la destrucción del país. El Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden aspira a iniciar una nueva etapa en el destino nacional..." (Declaración de Principios, op. cit.).*

29) *cfr. Discursos del 9 de julio de 1977 y del 11 de septiembre de 1977. (op. cit.); En éste último se habla de la participación de las FF.AA. en un Poder de Seguridad Nacional.*



etapas que llevan a la nueva institucionalidad, en términos de plazos, queda condicionada al grado de madurez que presente la sociedad. Tal grado de madurez está referido tanto a los signos de tranquilidad política como a los avances en el terreno de la "reconstrucción económica o material" de la sociedad.

Por otro lado, el concepto de nueva institucionalidad apunta a un contenido. Este contenido presenta una doble definición.

Su definición negativa asume la crítica al marxismo como el enemigo principal de la sociedad y la crítica a la decadencia de las democracias tradicionales como incubadoras de la demagogia y de los gérmenes de infiltración del enemigo. Blanco principal de esta crítica son los partidos políticos considerados como maquinarias de poder monopólicos cuya acción dividía artificialmente a la Nación. La nueva insittucionalidad, entonces, no reproducirá la democracia liberal caduca que llevó a la Nación a arriesgar su seguridad misma.

La definición positiva apunta al concepto de "nueva democracia". Si bien en un primer momento el modelo político institucional se refiere vagamente a los conceptos de "poder social" y "poder político" que recuerdan diversas formulas corporativistas<sup>(30)</sup>, las soluciones fascistas o corporativistas son expresamente rechazadas<sup>(31)</sup> como contrarias a la tradición nacional. De lo que se trata es de crear una democracia de nuevo cuño sin los vicios o errores del pasado y donde los partidos políticos sean sólo corrientes de opinión que no puedan aspirar al ejercicio del poder político. Esta "nueva democracia" es caracterizada por términos que varían de discurso en discurso, pero cuyos elementos recurrentes son los conceptos de: democracia protegida, en el sentido de aquéllos que propugnan valores que contradigan los principios establecidos en la doctrina básica del Estado (Declaración de Principios); democracia integradora, en el sentido de robustecer los objetivos Nacionales permanentes por encima de las divergencias que destruyen la Nación y que atentan contra la continuidad; democracia tecnificada, en el sentido de incorporar a los más capaces al proceso de decisiones reduciendo el margen del debate ideológico en beneficio del imperio del conocimiento científico-técnico; democracia de participación social, en cuanto se fortalecen los organismos intermedios entre el individuo y el Estado superando así la participación a través del sufragio universal; democracia autoritaria, en el sentido de una autoridad fuerte que garantiza el orden jurídico y los límites en que se ejerce la participación ciudadana, y donde las FF. AA. ejercen su función caute-

30) Declaración de Principios, *op. cit.*

31) Discursos del 9 de julio de 1977 y del 11 de septiembre de 1977, *op. cit.*



ladora (32).

Este conjunto de rasgos generales se traducirán en fórmulas institucionales que irán estudiándose en el curso de las etapas de institucionalización y en las que, deberán combinarse, por un lado, tipos de representación más o menos restringidas con sistemas de designación por derecho propio o por parte de las autoridades, y por otro lado, el poder ejercido directamente por los sectores civiles de la sociedad con la cautela de las "bases institucionales" y de la seguridad nacional, —entendidas en sus proyecciones amplias,— reservada a las FF. AA. (33).

\*\*\*\*\*

La ideología de la nueva institucionalidad condensa elementos analizados en los capítulos anteriores y se ubica en un nivel programático concreto distinto a la ideología de Seguridad Nacional aunque contaminado por ella. Ambas no son comparables en un mismo nivel sino como momentos ideológicos en los que los énfasis se desplazan y en los que se busca de diversa manera resolver el problema del modelo político. En el caso de la ideología de la seguridad nacional veíamos como a través de ella se buscaba sustituir un modelo político ausente con lo que consagra la situación de poder existente —la situación de excepción o anomalía en que el poder del Estado se ejerce en forma desnuda y sin mediaciones a través de diversos sistemas de coacción— como el modelo político válido y legítimo. En el caso de la ideología de la nueva institucionalidad, se apunta directamente al problema de la creación de un nuevo orden político institucional, pero se le relega a un futuro en que las condiciones de seguridad nacional lo hagan posible. En ambos casos, aunque con tonos distintos, se consagra el poder político decisorio de las Fuerzas Armadas. Finalmente, ambos ocultan el contenido material del sistema de dominación. Este sólo es referido en términos de la normalización económica necesaria para el cumplimiento de los plazos de la nueva institucionalidad. Pero la naturaleza o carácter de ésta no es afectada por dicho contenido material.

Y es esta la función ideológica que cumple el concepto de nueva institucionalidad. Es un momento en que la pura referencia a la emergencia, al caos anterior, o a los requerimientos de la seguridad nacional, no bastan para atenuar las sordas demandas de diversos sectores afectados por el proyec-

32) *Todos estos rasgos están definidos explícitamente en los textos citados en la nota No. 3.*

33) *Fórmulas sobre cámaras de doble representación y sobre el rol tutelar de las FF.AA. pueden verse en, el Discurso del 9 de julio de 1977 op. cit.*



to de estabilización capitalista del cual el régimen militar es portador (34), es necesario hacer referencia a la mediación político institucional. Ello permite reestablecer vínculos que se han debilitado en la cúpula y tender puentes tanto a los sectores cuyo apoyo tácito o explícito a la ruptura militar ha sido erosionado por las medidas de "estabilización" y recuperan el habla progresivamente, como a los grandes sectores populares sobre los que la coacción ha recaído principalmente (35). Pero una "nueva institucionalidad", por definición, *institucionaliza* algo y un orden político institucional —con todas las mediaciones necesarias— refiere de algún modo a un contenido material. Si la ideología de la seguridad nacional ocultaba la ausencia de un modelo político consagrando como tal el orden fáctico, la ideología de la nueva institucionalidad consagra un modelo político ocultando su contenido material, pero relegando tal modelo político a un futuro en que dicho contenido material —el proyecto de estabilización capitalista— se haya desarrollado de tal modo que haya reordenado el conjunto de la sociedad y que, por lo tanto, la nueva "institucionalidad" se adecúe funcionalmente a él. Si la ideología de seguridad nacional legitimaba la "ruptura militar" y la destrucción del orden político vigente que había llegado a la "crisis total" de la nación, la ideología del modelo de estabilización capitalista pero adecuando a él los plazos y contenidos del orden político institucional que "aparece" desligado y autónomo (36).

#### IV.— CONCLUSION: RAICES ESTRUCTURALES Y TEMAS DEL DEBATE.

Lo dicho hasta ahora permanece en el plano del análisis del campo ideológico, pero estableciendo siempre las "salidas" necesarias que permiten ver aquél no como un mundo autosuficiente sino en directa conexión con el mundo de los procesos sociales en el que se inserta. No es el objetivo de este trabajo la descripción y análisis de esos procesos en relación a los

34) *Al carácter del "proyecto histórico" del régimen militar nos hemos referido extensamente en los textos citados en la primera página de este trabajo. Los rasgos fundamentales del proyecto de estabilización del capitalismo dependiente - (Reducción del rol del Estado y privilegio de la empresa privada como agente dinámico del desarrollo, sistema de asignación de recursos determinados por el libre funcionamiento del mercado, estrategia de desarrollo basada en la especialización productiva interna con fines de exportación y la atracción de capitales extranjeros, etc.) han sido analizados entre otros, por Humberto Vega, Desarrollo y Seguridad Nacional: la Experiencia 1973-1976. (Santiago, mimeo, Noviembre 1976)*

35) *cfr. Guillermo O'Donnell, "Nuevas Reflexiones sobre el Estado Burocrático Autoritario" (Borrador, Mayo 1977).*

36) *En este sentido, los plazos enunciados por los economistas del régimen para el "despegue económico", coinciden con los plazos anunciados para la "nueva institucionalización."*



nuevos regímenes militares. Recordemos sólo algunos rasgos (37).

El intento de superar la crisis del Estado de compromiso resolviendo la contradicción entre procesos de democratización y movilización sociales, por un lado, y de concentración y dependencia económicas, por otro, por la vía de la reversión de los procesos de democratización y de la implantación de un modelo de estabilización capitalista, enfrenta un conjunto de requerimientos estructurales. Se trata, por un lado, de garantizar el orden y las condiciones necesarias para la reestructuración capitalista sin las interferencias reivindicativas y, por otro, de estructurar un núcleo hegemónico capaz de viabilizar un proyecto económico social. Como se ha indicado, ello no puede hacerse sino al precio de la exclusión económica, social y política de las grandes masas populares, movilizadas en los períodos anteriores y, al menos, de la aceptación pasiva de los sectores medios. Todo ello supone la ruptura con el sistema político institucional vigente en la medida que el nuevo ordenamiento económico exige para su viabilidad un largo tiempo de dominación autoritaria que se exprese en todos los ámbitos en que surjan demandas que cuestionen las formas de acumulación. Vacío de organizaciones sociales, silencio político, manipulación y control de los mecanismos de expresión, socialización y comunicación, se exigen entre sí.

Este carácter particular de la exclusión plantea dificultades extremas en la formulación de un modelo político coherente y estable de relación entre Estado y Sociedad civil. De ahí la permanente ambigüedad del poder político: necesidad de ampliar el círculo de apoyo y legitimidad e incapacidad de hacerlo por la amenaza del desborde de demandas sociales. Y esta ambigüedad se perpetúa en el tiempo, con lo que las características iniciales de la "ruptura" adquieren también un carácter permanente y se convierten en lo normal.

Y es el conjunto de estos requerimientos estructurales y sus efectos los que se encuentran en la ideología de Seguridad Nacional y de la nueva institucionalidad sus elementos de legitimación. La imposibilidad estructural de una relación estable entre Estado y Sociedad civil que lleva a consagrar y perpetuar la situación de emergencia, encuentra en la Doctrina de Seguridad Nacional su legitimación y justificación ideológicas. Las exigencias estructurales de un proyecto de estabilización capitalista —intrínsecamente vinculado a lo anterior— encuentran en la ideología de la nueva institucionalidad los elementos de justificación y legitimación que permiten su implantación.

\*\*\*\*\*

37) *Nos remitimos a los textos citados en la primera página de este trabajo, y a sus respectivas notas bibliográficas. Especialmente, O'Donnell, Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado Burocrático Autoritario. (Documento CEDES, Buenos Aires 1975)*



---

El carácter ideológico de la D.S.N. y del concepto de nueva institucionalidad no impide que apunten a ciertos problemas sustantivos que no han sido resueltos en este discurso y que se presentan también como déficit cuando se discute un proyecto alternativo al actual sistema de dominación.

Enunciemos solamente al menos tres de estos problemas que la ideología analizada pone en el tapete.

En primer lugar, el problema nacional, que en el proyecto político que expresó el movimiento popular estuvo subsumido por el problema de clases, lo que impidió una adecuada conceptualización del tema de la nación y su seguridad.

En segundo lugar, el problema del espacio y papel de las FF. AA. en la sociedad, que en un proyecto social alternativo debe ser conceptualizado como el control democrático de las FF. AA. por parte de la sociedad.

En tercer lugar, el de la necesaria vinculación entre orden político institucional y contenido material. La desvinculación entre ambos es una de las "trampas ideológicas" de la nueva institucionalidad, que lleva a algunos a correr detrás de fórmulas o mecanismos que no se preguntan qué es lo que se institucionaliza y a otros a oponer a la dominación autoritaria un puro contenido material sin referencia al orden político que lo viabilice.



# DOCUMENTOS



**INFORME DE LOS PUNTOS CENTRALES TRATADOS EN EL XII CONGRESO  
LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA REALIZADO EN QUITO,  
DEL 21 – 25 DE NOVIEMBRE DE 1.977**

**RELATOR GENERAL:  
DEL CONGRESO**

**DR. DANIEL GRANDA A.  
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE SOCIOLOGIA  
Y CIENCIAS POLITICAS DE LA UNIVERSIDAD  
CENTRAL**

**Quito, 27 de Marzo de 1.978**



## SESION PLENARIA

### Intervención del doctor Daniel Granda

El trabajo de relación de un Congreso de la envergadura de este XII Congreso Latinoamericano de Sociología, constituye una tarea muy difícil. Trataremos en un trabajo sintético de señalar las tendencias fundamentales que en el campo de la Sociología se han dado en las distintas comisiones.

Este Congreso comenzó con una Sesión preparatoria en la cual el Presidente del XI Congreso Latinoamericano de Sociología, celebrado en San José de Costa Rica nos recordó que este XII Congreso Latinoamericano de Sociología en Quito, es el Segundo realizado en el Ecuador, dado que el III Congreso Latinoamericano de Sociología se celebró aquí en el Ecuador bajo la Presidencia del doctor Bossano y cuya Secretaría General la ejerció precisamente el actual Presidente de este Congreso el doctor Francisco J. Salgado.

Se anotó también la ausencia, debido al fallecimiento de Don José Medina Echeverría distinguido sociólogo del cual muchos de nosotros nos hemos alimentado. En el discurso del anterior Presidente de ALAS se señaló que estamos aquí para esclarecer los problemas de la vida política, de la crisis y las alternativas nacionales y regionales para enfrentarla y superarla en provecho de la más lograda civilización y humana convivencia entre los hombres.

Además el anterior Presidente de ALAS agradeció a todos los ecuatorianos en especial al Comité Organizador y a quienes habían trabajado por su realización.

El Director de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central manifestó que este Congreso representaba un punto de llegada en el desarrollo de las Ciencias Sociales y en especial de la Sociología en el Ecuador y al mismo tiempo un punto de partida debido a las valiosas experiencias, tesis y discusiones que en este Congreso se darán.

Ante el planteamiento de que el Estado –continúa el Director– pretende ser una suerte de benefactor de la Sociedad se hace estrictamente necesario, para el proceso de transformación en el cual nos hemos empeñado, romper el velo ideológico que lo hace aparecer como Estado de todos y esclarecer su carácter de clase, como también, delimitarlo como la organización de la clase dominante que actúa a través de sus aparatos, tarea que es previa a su destrucción y reemplazo por un Estado proletario que sirva fundamentalmente a los intereses de la mayoría nacional.

El discurso del Representante de la UNESCO nos hizo ver que la ayuda a estos eventos se inscribe en un plan general de desarrollo de las Ciencias Sociales en las distintas regiones del mundo.



---

Se pasó luego a la elección de la Directiva del Congreso, siendo elegido como Presidente el Dr. Francisco J. Salgado, 1er. Vicepresidente, Julio Labastida, 2do. Vicepresidente Guillermo O'Donell, Secretario General Angel Quintero, Relator General Daniel Granda y Marcos Gandasegui, ayudante de Relación; Dr. Luis Villafuerte, Secretario Adjunto.

Vamos a empezar esta relación insistiendo, fundamentalmente, sobre las tendencias generales que en cada comisión sobresalieron. El funcionamiento de las comisiones se ha estructurado de la siguiente manera: **Se organizó la presentación y consideración de las ponencias en cuatro comisiones**



## TRABAJO DE COMISIONES

### COMISION No. 1 – Salón 1

**Presidente:** Felipe Portocarrero

**Relator :** Gustavo Cosse

**Autor y título de ponencia**

**Comentarista**

<b>MARCOS KAPLAN:</b>	"El Leviatán criollo: estatismo y sociedad en la América Latina contemporánea"	Luis Soberón
<b>ATILIO BORON:</b>	" El problema del aparato del Estado en el capitalismo	Patricio Moncayo
<b>MARCELO CAVAROZZI:</b>	" La etapa oligárquica y la cuestión oligárquica"	
<b>CESAR VERDUGA Y: GUSTAVO COSSE</b>	" El Estado y el agro en el caso ecuatoriano".	Oscar Oszlak
<b>SINECIO LOPEZ:</b>	" El Estado oligárquico en el Perú: un ensayo de interpretación".	Luis Pacheco
<b>H. ZEMELMAN:</b>	" Regímenes militares, ¿ problemas coyunturales?"	
<b>E. RUIZ</b>	" El Estado y las clases sociales en Chile".	
<b>SERGIO ZERMEÑO:</b>	" Estado, clases y masas"	Julio Labastida
<b>M. GANDAZAGUI:</b>	"Liberación nacional y nuevas órdenes sociales".	
<b>FELIPE PORTOCARRERO</b>	" El Estado y el capital internacional en el Perú"	Sergio de la Peña
<b>G. BOILS MORALES:</b>	" Progresismo militar en América Latina en el período de entre-guerras"	Edelberto Torre
<b>PEDRO PIRES:</b>	" Estado y clases sociales en la configuración espacial de América Latina	Roberto Briceño



- SERGIO DE LA PEÑA:** " La cuantificación de las clases sociales en México' " 1910-70"
- JORGE GRACIARENA:** " Transformaciones del Estado y contradicciones del desarrollo latinoamericano".
- GONZALO ARROYO:** " Modelos de acumulación, clases sociales y agricultura"
- OSCAR OSZLAK:** " Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal".

**Paul Ocquist**



## RELATO DE LA PRIMERA COMISION

El propósito de esta relación es dejar acentadas las tendencias fundamentales que se han planteado en este XII Congreso Latinoamericano de Sociología.

El funcionamiento del Congreso se ha llevado de la siguiente manera:

Se organizó la presentación y consideración de las ponencias en cuatro comisiones:

**La primera Comisión:** Estuvo presidida por el profesor Felipe Portocarrero y Relator: Gustavo Cosse.

Se consideraron las siguientes ponencias:

– Se planteó a consideración, el Estado como factor central de reproducción política contemplando los intereses de las diversas fracciones de la clase dominante. Además, de que las FF. AA. representen, en la coyuntura actual "el partido" de las Clases dominantes.

Ante el planteamiento de que la actual situación de dominación requiere una cierta distancia entre la Sociedad y el Estado, y por lo tanto, la determinación de la autonomía relativa del Estado, se cuestionó el alcance y la validez de la noción de autonomía relativa. Se planteó la no identificación de la autonomía con el perfeccionamiento y la ampliación de los aparatos del Estado.

Al analizar el poder oligárquico se planteó su fundamento en la violencia institucionalizada, y además en el consenso pasivo de los sectores populares.

Al considerar la aparición directa de las F.F. A.A. en la escena política se expuso que la profesionalización militar determinaba su mayor participación política.

Ante la necesidad de comprender objetivamente la sociedad, se planteó el requerimiento de una caracterización precisa de las clases, fracciones y sus implicaciones sociales y políticas.

Se analizó los aparatos del Estado en América Latina en relación a la instauración del capitalismo monopolista de Estado, La autonomía –se dijo– tiene relación con los aparatos del Estado y no con el Estado en su totalidad.

Se planteó la poca utilidad práctica de la discusión acerca del carácter facista de los Estados autoritarios en América Latina y la necesidad de producir conocimientos atendiendo a las necesidades de la lucha política.

Se intentó una caracterización de la estructura de producción en las actuales condiciones de acumulación internacional.



Se cuestionó el hablar de neo-capitalismo, y hablar mejor de un paso a otra etapa al interno del capitalismo.

- La aparición del régimen militar, lejos de ser un cuartelazo, es un nuevo modelo burgués, que tiene su aparición debido a la debilidad de la burguesía para mantener el poder.

Ante esto, aparece el problema de su legitimación, necesitando una base social para evitar su destrucción.

Es necesario - se dijo - no confundir el derrocamiento de la dictadura, como manifestación de una forma de Estado, con el derrocamiento de esta forma de Estado.

Es necesario - se dijo - que los análisis coyunturales sean tomados como tales y no darles mayor alcance que aquel que tiene la coyuntura analizada.

- Ante este análisis del proletariado se planteó la posibilidad que tiene de llevar adelante un proyecto autónomo. o de integrarse a otro, Las alianzas supone la mantención del propio proyecto, de lo contrario, se trataría de una corrección y de un rendimiento total.

- Al analizar el problema de la agricultura, se insistió en la profunda ligazón a la economía nacional e internacional.

Se acentuó en la no validez de partir, en el análisis, de la agricultura en general del concepto de Tenencia de la Tierra. Se mostró la modernización y capitalización de la agricultura.



## TRABAJO DE COMISIONES

### COMISION No. 2 – Salon 2

#### EL ESTADO Y LA S CLASES DOMINANTES

Presidente: G. Pierre Charles

Relator : Edgar de Labastida

#### Autor y título de ponencia

#### Comentarista

- |      |                       |  |                             |
|------|-----------------------|--|-----------------------------|
| 1.-  | BEBA BALVE:           | "Crisis institucional, experiencia y conciencia de poder: notas sobre la crisis de la legalidad burguesa". | Miguel Murmis               |
| 2.-  | TOMAS BAMAT:          | " El nuevo bloque en el poder peruano: predominio industrial y doble falla hegemónica" . . . . .           |                             |
| 3.-  | GUADALUPE ACEVEDO     | " La reproducción de las burocracias de Estado el caso mexicano  | Francisco Barahona          |
| 4.-  | DANIEL CAMACHO        | " Porqué persiste el régimen democrático en Costa Rica?  | Rafael Manjibar             |
| 5.-  | JOSE F. MARTIN        | " Relaciones entre las clases dominantes y el Estado en América Latina"                                    | Beba Balvé (Sin confirmar). |
| 6.-  | EMILIO GONZALEZ DIAZ  | "Estado y clases dominantes en la situación colonial portorriquela   | Gerard Pierre Charles       |
| 7.-  | A. SOLARI y R. FRANCO | " Estado y políticas globales en el Uruguay"   | Luis Gonzalez               |
| 8.-  | FRANCISCO DAVILA      | "En torno a la hegemonía de la fracción burguesa industrial: Ecuador                                       | Juan Arancibia              |
| 9.-  | PEDRO LOPEZ           | "Crisis de estructura y capitalismo en México  |                             |
| 10.- | JAVIER ROSAS          | " Un estado en transición: el caso mexicano 1905-1929".  | Juan Leal                   |



- 
- |      |                                      |  |                 |
|------|--------------------------------------|--|-----------------|
| 11   | CARY HECTOR                          | "Estado, pequeña burguesía reinante y desarrollismo tardío: Haití, 1968 - 1976.                                  | Emilio González |
| 12.- | RENE MAYORGA                         | "Dictadura militar y crisis de Estado " Bolivia"   |                 |
| 13.- | CARLOS MARTINEZ ASAAD                | " Alternativas del poder regional en México".  | José Martín     |
| 14.- | JORGE FERNANDEZ Y DAVID LOYOLA       | " Génesis y constitución de la burguesía agro-exportadora en el Ecuador y su lucha por el poder en el siglo XIX. |                 |
| 15.- | MESIAS ROBALINO LARREA               | " Fuerzas armadas y burguesía industrial"  | Leonardo Mejía  |
| 16.- | EDUARDO ANAYA                        | "pasado y presente de la Inversión extranjera en el Perú.  |                 |
| 17.- | JORGE FEDERICO SABATO<br>LUIS MORENO | " Formación y características de la clase dominante  |                 |



## RELATO DE LA SEGUNDA COMISION

Autor Anónimo

Los debates de esta comisión se desarrollaron alrededor del tema del Estado y las Clases Dominantes. Se presentaron catorce ponencias, las cuales fueron debatidas largamente.

### 1.— La importancia de los enfoques referidos a formaciones sociales concretas

Caracterizó a las ponencias presentadas su referencia a formaciones sociales concretas y a períodos y acontecimientos también concretos dentro de ellas. Las relaciones entre Clases y Estado fueron examinadas en su especificidad en casos tan concretos como El Alto Valle en Argentina, el período de Rodríguez Lara en el Ecuador, el período 1.905-1.929 en México, el período reciente de la historia haitiana, el presente momento histórico en Costa Rica, el final del siglo XIX en Ecuador, y otros igualmente identificados en tiempo y lugar.

De la discusión puede recuperarse, entre otras, una conclusión importante en el sentido de valorizar este tipo de estudios por menos en dos aspectos. En primer lugar, en lo referente a la contribución que esas "reflexiones concretas sobre realidades concretas" hacen al conocimiento de la dinámica de los medios sociales en los cuales los latinoamericanos nos desenvolvemos. En segundo lugar, en lo referente a las contribuciones reales que ese tipo de estudio hacen al enriquecimiento de la teoría. La ciencia social está en constante construcción y por ello, se desprende de los debates, que uno, aunque no el único, de los medios de hacer avanzar la construcción de la ciencia y específicamente de su vertiente teórica, es la realización de estudios que exhiban la especificidad y la concreción en tiempo y espacio de las que fueron presentadas en la comisión.

### 2.— Algunos debates teóricos

A la luz de los planteamientos concretos expuestos, la comisión examinó temas como el de la autonomía relativa del Estado; la exactitud de la tesis que sostiene la existencia, en algunos Estados de América Latina, de una supuesta burguesía burocrática; el tema de las alianzas de clases y las condiciones de su funcionamiento; las condiciones sociales de la democracia y del Estado autoritario.

Si alguna conclusión general podría sacarse de los debates es la de que en la Latinoamérica capitalista como sucede, por lo demás, como regla general en las sociedades capitalistas, la burguesía y sus fracciones y las fuerzas imperialistas tienden a configurar un tipo de estado que asegura un ritmo creciente o por lo menos constante de acumulación de capital.



**TRABAJO DE COMISIONES**  
**COMISION 3 – SALON 3**

**Presidente:** Esteban del Campo

**Relator :** Jesús García

**Autor y título de ponencia**

**Comentarista**

<b>ANA V. STERN:</b>	“ El Estado y las Clases Sociales en el gobierno de la Unidad Popular”.	Guillermo Enriquez
<b>PAUL OCQUIST:</b>	“ El derrumbe parcial del Estado y la violencia en Colombia”.	Otilio Borón ( sin confirmar)
<b>JOSE MOISES:</b>	“ Clases populares y política en Brasil; notas para una revisión teórica”.	
<b>ANGEL QUINTERO:</b>	“ La dominación imperialista del Estado en Puerto Rico y la política obrera, 1900- 1930”.	Agustín Cueva
<b>JUAN FELIPE LEAL: R' GUADARRAMA</b>	“ Estado y burocracia sindical la experiencia mexicana” . . . . .	Víctor M. Durán
<b>MAGDA PSARROU</b>	“ Campesinos versus estado capitalista una lucha clasista, México”.	Napoleón ( sin confirmar)
<b>RAFAEL DEL CID:</b>	“ Estado, industrialización y empleo en Honduras” . . . . .	José Bengoa
<b>IGNACIO MARVAN:</b>	“ El frente popular en México durante el cardenismo”	José Moises (sin confirmar)
<b>VICTOR M. DURAN:</b>	“ El movimiento obrero (1940-52) en México”	
<b>RICARDO POZAS:</b>	“ El análisis histórico y los conflictos laborales”	Samuel León
<b>PABLO MARTINEZ:</b>	“ Organización sindical y lucha de clases en la industria de la construcción civil del Perú, 1940-72”	



- 
- SAMUEL LEON:** " El comité Nacional de Defensa Proletaria: alianza de clases y cardenismo" Ricardo Pozas o Víctor M. Durán (sin confirmar)
- ESCUELA DE SOCIOLOGIA UNIVERSIDAD DE CUENCA** " El papel del Estado en las transformaciones de las clases del campo" Simón Pachano



### RELATO DE LA COMISION 3

En la comisión 3 las 14 ponencias presentadas enfocaron el papel de las clases subordinadas frente al Estado y las clases dominantes. En su mayoría los trabajos enfocaron la práctica de la clase obrera. Otras ponencias analizadas enfocaron la cuestión campesina y su relación con el Estado.

El primer día se presentaron y discutieron 4 ponencias. La primera hizo referencia al Estado burgués colombiano y la violencia. Se explicó este fenómeno como la incapacidad estatal de controlar todo el territorio que conduce a un "derrumbe parcial". Ese aparente derrumbe parcial puede representar una consolidación de la dominación burguesa. Se planteó que metodológicamente la categoría derrumbe parcial es confusa.

El análisis de la situación chilena y su reciente experiencia popular se planteó como resultado del ascenso de las luchas populares que son capaces de llevar al poder un proyecto socio-político de transformación revolucionaria. Este se ve frustrado en la medida en que fue un proceso pre-revolucionario y no una etapa de transición hacia el socialismo, según el ponente.

Otra ponencia, centrada en la realidad de Puerto Rico; planteó como la transición de una situación colonial a una sociedad capitalista bajo la dominación del Imperialismo produce una revolución burguesa incompleta. Este proyecto de acumulación, dirigido por el imperialismo, lleva a una situación de desempleo crónico radicalizado a la masa trabajadora. Entre las observaciones a la ponencia se indicó que no toda transición implica una revolución burguesa. En el caso de Brasil, otro ponente enfatizó que más que las características analíticas de las clases hay que llegar al estudio de los movimientos sociales. Hay necesidad de recuperar a las clases populares como actores históricos.

Como caso particular un grupo de cinco ponencias se dedicaron al análisis del movimiento obrero en México. Una de ellas criticó los análisis estructurales que presentan una visión estática del proceso político. En su lugar propuso el análisis histórico de los conflictos que permite un estudio más científico del Estado.

Otra ponencia toma el aparato sindical y su tendencia corporativa que permitió el procesamiento de intereses políticos y económicos de la clase obrera organizada en el periodo de constitución del nuevo Estado Mexicano. La no existencia según otra ponencia, del Partido obrero en el caso mexicano constituye un tema urgente de estudio para comprender ese proceso de corporatización sindical. Se planteó que los estudios deben realizarse en términos concretos históricos porque esto va a permitir detectar las alianzas entre fracciones.

Por último, la alianza de clases con el fin de oponerse al fascismo en los cuarenta compromete a la clase obrera y la debilita permitiéndose la constitución de una relación



---

política obrero-burguesía industrial que posteriormente es barrida al consolidarse la relación entre burguesía industrial y el imperialismo. Los grupos de trabajo presentados por los ponentes mexicanos fueron criticados por su carácter contestatario lo que sitúa los conflictos analizados a un nivel ideológico.

Otra ponencia se refirió a los obreros de construcción civil del Perú. Debido a la situación especial de eventualidad e inestabilidad laboral los trabajadores de este sector se encuentran en menores condiciones de organizarse. Caso contrario sucede en el Perú, en el que se presenta como un sindicato organizado, el único que fue capaz de hacerle oposición - en el movimiento sindical - al APRA expulsándola de las bases laborales y reduciéndola a una federación de membrete.

Una ponencia ecuatoriana, señala en el proceso de transición de una sociedad bajo dominio político de las clases agrarias la implantación de un proyecto burgués industrial, es preferible reemplazar el concepto de hegemonía por el de coerción en la tipificación de las relaciones entre Estado y clase campesina. Como crítica a esta concepción se planteó la importancia de considerar la "autonomía relativa" de los aparatos del Estado.

En torno al fenómeno del populismo, otra ponencia planteó la superación de la sociedad oligarca pero no su transformación total.

En el caso del Ecuador, se relacionó este fenómeno político con la crisis de la exportación. En la discusión se recordó que el populismo es más útil como término descriptivo que como concepto teórico. Diferentes situaciones pueden ser vistas bajo el mismo concepto. Además, los ciclos económicos no se pueden relacionar mecánicamente con el surgimiento del fenómeno populista.

Otra ponencia de México señaló que el desarrollo capitalista mexicano posterior a 1930 desplaza al campesinado desde sus posiciones al interior de las alianzas de poder político que controlan el Estado. Desde entonces ha sido incapaz de influir en los aparatos de poder estatal.

Por último el desarrollo desigual de la región centroamericana y la penetración del capital internacional, el país menos desarrollado en este caso Honduras - se ha afectado negativamente tanto su economía como su estructura de empleo. A su vez la dependencia frente al capital extranjero, ante la existencia de una débil burguesía nacional, es casi total.



**TRABAJO DE COMISIONES**  
**COMISION 4 – SALON 4**

**Presidente:** Manuel Antonio Garreton  
**Relator :** Carmen Restrepo

**Autor y Título de Ponencia**

**Comentarista**

<b>JULIO GODIO:</b>	<b>“ Sociología militante y tareas actuales ante la reacción fascista en la enseñanza superior”.</b>	<b>Eduardo Rivera Medina</b>
<b>RIGOBERTO LANZ:</b>	<b>“ Estado, marxismo y eurocomunismo”.</b>	<b>Armando Gaviria</b>
<b>MANUEL MALDONADO: DENIS</b>	<b>“ Hacia una revolución en la sociología y una sociología de la revolución”.</b>	
<b>GUILLERMO O' DONNELL:</b>	<b>“ Apuntes para una teoría del Estado”.</b>	<b>Sinécio López</b>
<b>NORBERTO LECHNER:</b>	<b>“ Poder y orden: la estrategia de la minoría consistente”.</b>	<b>J. C. Portantiero</b>
<b>JOSE RODRIGUEZ</b>	<b>“ La ultra izquierda como factor de la doctrina norteamericana de la contra insurgencia”.</b>	<b>Daniel Granda</b>
<b>JOSE L. MENDEZ:</b>	<b>“ Ideología y clases sociales en el Puerto Rico de hoy”</b>	<b>Guillermo Molina (sin confirmar)</b>
<b>MANUEL A. GARRETON:</b>	<b>“ De la seguridad nacional a la nueva institucionalización: notas sobre la trayectoria ideológica del nuevo estado autoritario”.</b>	<b>Guillermo O' Donnell</b>
<b>PABLO GONZALEZ: CASANOVA</b>	<b>“ Sistema y clases en los estudios de América Latina”</b>	<b>Edelberto Torre</b>
<b>LEDDA ARGUEDAS:</b>	<b>“ Los intelectuales, el estado y la ideología de la dominación en México”.</b>	<b>Guadalupe Acevedo</b>



- 
- RICAUARTE SOLER:** " Nación y revolución hispanoamericana"
- NELSON GRANJA:** " El sociólogo y su compromiso en la sociedad actual"
- JUAN GAMBINI:** " Estudio de aproximación sobre la aplicación del concepto de las clases sociales en la formación económica y social peruana"
- MARCO CABRERA:** " La situación sociolingüística del Ecuador".
- JAIME LABASTIDA:** " Lo abstracto y lo concreto en Marx".



#### RELATO DE LA COMISION 4

Se intentó examinar la interrelación entre la dominación económica y la ideológica del colonialismo N. Americano sobre P. Rico. Este interrelación está fundamentada sobre dos tesis que Estados Unidos intenta presentar como verdades históricas: La incapacidad de los puertorriqueños para gobernarse a si mismo y la importancia del capital N. Americano como vía única para el desarrollo económico. Se analizó la vinculación de estas tesis con el desarrollo de las clases sociales y sus conflictos.

Se planteó además, la necesidad de construir una teoría de la ideología y su ubicación en la sique del individuo.

A partir del nuevo proceso de acumulación (México) aparece la necesidad de formar nueva mano de obra, y el Estado entrega a los centros de enseñanza superior esa tarea. Ante todo existe un proceso de toma de conciencia de estudiantes y trabajadores que se traduce en la participación sindical y luego partidaria de izquierda.

Se criticó la asimilación ingenua de las Ciencias Sociales en las Ciencias Naturales, con respecto al método.

Se analizó la posibilidad de que grupos de intelectuales trabajen al interior del gobierno, aceptando la posibilidad de cambio desde adentro. Esto es inconcebible - se dijo - A pesar de que el trabajo de los intelectuales era sobre puntos programáticos concretos Ej: Reforma Agraria y Democratización.

Al tratar sobre la Seguridad Nacional - se dijo - que era invocada por los regímenes militares en el momento de la ruptura con el sistema político - vigente. Para todo esto se ha hecho necesario una identificación entre Nación y Estado.

El concepto de Seguridad Nacional aparece como intento de salvaguardar la Nación ante el avance de la organización obrera.

Ante la posibilidad de acceso al poder por la clase obrera, no se trata de una ampliación del poder burgués. Se planteó el problema de cómo la democracia liberal, puede convertirse en democracia - socialista. Se dijo que existen embriones de poder político, socialista, en el seno del capitalismo, que son el antecedente de la democracia socialista y no una simple ampliación de democracia burguesa.

Se planteo que el Estado comunista es una meta, que no se ha cumplido, y que permanecerá quizá como meta.

Se dijo que el Eurocomunismo no es algo nuevo, y se anotó que eliminaba la tesis de la Dictadura del Proletariado.



---

Al hablar de la relación de clases, se anotó que no es meramente económica, sino también ideológica. Se habló también del estrato ideológico de la legalidad.

El Estado capitalista se presentó como el garante de la relación social de producción apareciendo así como garante de la burguesía y del proletariado. El Estado no aparece nunca como garante directo de la burguesía, sino como garante indirecto. De todo esto se desprende que el Estado es también sitio de concreción de lucha de clases, dándose en él las mismas contradicciones que existen en la sociedad - civil.

El Estado se presenta como garante desde fuera y solo después del contrato. Se polemizó contra la idea de que los regímenes militares se mantienen por pura fuerza.



## **DISCURSO DEL PRESIDENTE DE LA ASOCIACION ESCUELA DE SOCIOLOGIA Y CIENCIAS POLITICAS EN LA SESION INAUGURAL DEL XII CONGRESO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA**

A la Asociación Escuela de Sociología de la Universidad Central le asiste la responsabilidad de señalar la importancia del XII Congreso Latinoamericano de Sociología cuando sus ponentes aseguran una discusión que fortalecerá, sin duda, el desarrollo de la interpretación de la realidad social latinoamericana, a cuya transformación hemos sido comprometidos. En el orden de lo que esto sugiere, destacamos la importancia de la presencia de la delegación de Cuba, cuyo pueblo es gestor de la única referencia teórica inmediata sobre el conocer del proceso social latinoamericano. La experiencia mediata nos remite a Octubre como el punto de referencia que nos asegura una visión de golpe que clarifica el contenido de una Ciencia de la Historia hoy en día increíblemente desplegada.

A los 60 años de la Revolución de Octubre podemos pensar que efectivamente no nos equivocamos. En el futuro el proyecto del hombre habrá superado las modestas intenciones de la naturaleza y el camino del homo habilis al homo sapiens no será menos accidentado que el que nos separa de la sociedad comunista.

Este futuro que se asegura a sí mismo, es una deuda que nosotros, hombres del siglo XX, hemos contraído con la gestión valerosa del proletariado soviético, artesano del mayor experimento científico llevado con éxito en la historia de las sociedades humanas. Marx y Lenin habíanse responsabilizado por él. El Partido de los Bolcheviques sentíase seguro de haber explorado el más mínimo accidente y estudiado las condiciones que no permitan volver la fracasada experiencia.

El fantasma ha regresado de sus crisis pareicólicas, no queda duda de su obstinada concreitud: la burguesía parece sentirse resignada a su intolerable presencia: la Primera Guerra Mundial ("una guerra imperialista a todas luces") y Octubre con el ex abrufo de sus malintencionadas formas; la Segunda Guerra Mundial y la Cortina Férrea de Churchill que en realidad empezaba a cerrarse sobre sí misma; y la Tercera, la continuación de la guerra por otros medios: la paz.

La paz como el hilo conductor de la política de distensión del proletariado internacional no pensaba como el verbo conjugado por la burguesía en el calendario de sus miserables actitudes, en el relato cronológico de sus asesinas intervenciones que alcanza a nuestros días y a nuestros pueblos. Es la paz que asegura su presencia más allá de donde nunca nadie podría asegurarnos su ausencia: el lugar ausente de toda forma de explotación y miseria.

La paz como el traspie humanista indispensable para alimentar el objeto sociológico que supera el esfuerzo realizado por el irracionalismo para mantenerlo estático, fijo, estoico



y que se manifiesta como permanentemente móvil, accidentado, infinitamente nuestro" o, como dice Lenin, la paz "justa y democrática como la que ansía la aplastante mayoría de la clase obrera y de los trabajadores para la construcción de su propio futuro".

Si tomamos a la historia como la interminable procesión de máscaras y luces, advertir la presencia del moribundo no nos tomará un segundo: su gesto amenazador nos lo habrá descifrado. De sus amenazas nos basta una, de proporciones solamente imaginables en el punto de extinción de la vida: la muerte. Nos permite un respiro de optimismo? Participamos de la desesperación pequeño burguesa? Octubre nos quita de la boca esta amarga cicuta.

De la negligencia burguesa en la construcción de sus fantasmas habíase aprovechado Octubre y .... la herida provocada en el corazón mismo del corpus imperialista complícense con las interminables tentativas de recuperación. El encuentro de la inflación con la recesión es para la Economía Política la advertencia de la defunción de su objeto: el intento de pasar su último obstáculo completamente extenuado . . . . .

De entonces para acá habremos de sepultarlo, de buena fe.

Así, nos hallamos embarcados en el más grande proyecto, tan grande que sin duda no podremos imaginarlo sino en los límites de nuestra propia imaginación. Y, en esos límites, solamente podremos interpretarlo. Respiramos, a pesar de ello, en la profundidad de la más viva consigna de Marx: los filósofos no han hecho otra cosa que interpretar el mundo, de lo que se trata es de transformarlo.

De 1917 para acá ha sido trazado el espacio de la hipótesis internacionalista, en el sentido que se corresponde con la transformación, siendo ésta el punto de transparencia de la ontología convergente, del nacional análisis del discurso que se divorcia increíblemente de las masas, Angola termina con la especulación social chovinista del pensar que se proclama latinoamericano, más aun cuando, a su pesar, una fascistización ascendente va cualificando el repliegue imperialista hacia América Latina, y la clase obrera produce la táctica anti-imperialista y democrática como históricamente vigente.

Hoy todos los símbolos de fe del pensamiento de la burguesía han muerto.

La burguesía de esta segunda mitad del siglo XX, acude a las desviaciones del pensamiento marxista para expresarse, para intentar frenar el impulso arrollador y victorioso del proletariado mundial. Hoy la burguesía se ha inventado una especie de pensamiento que se imagina a sí mismo a la izquierda de Marx. Este recurso es el último de una ideología que ha perdido la capacidad de encadenar al mundo, de una ideología cuyas cadenas se han vuelto frágiles. Que el pensamiento burgués no ingrese disfrazado de overol ;

Que el pensamiento científico de un paso más en la solución de sus problemas ;

Que el pensamiento que aquí se exponga vaya en pos de la realidad ;

Que la realidad latinoamericana demande nuestro pensamiento ;

Que este Congreso produzca la chispa que ayude a iluminar la marcha incontenible de nuestra historia

Jose Murgueytio

Quito, Noviembre/77



# **NOTICIAS**



## FUNDACION DE INVESTIGACION SE CREA EN QUITO

La fundación de Investigación y Asesoría para el Desarrollo (FIAD) es un organismo autónomo sin afanes de lucro, debidamente inscrito en los registros oficiales del país, con aprobación del Ministerio de Educación Pública, y domicilio en la ciudad de Quito, capital de la República del Ecuador en Sud América. Sus finalidades principales son:

- a) Investigar y estudiar los problemas relacionados con el desarrollo socio-económico nacional y regional;
- b) asesorar a entidades públicas y privadas que lo soliciten en los planes para el desarrollo integral del país y de la región;
- c) organizar eventos académicos, cursos especiales y seminarios;
- d) divulgar los resultados obtenidos en los estudios e investigaciones mediante la publicación de libros, revistas y otros medios de comunicación colectiva; y
- e) realizar cualquier actividad relacionada con el desarrollo socio-económico;

### PROGRAMA DE ACTIVIDADES

Para cumplir cabalmente sus objetivos, FIAD cuenta con su propio equipo multidisciplinario de investigadores y profesionales de prestigiados antecedentes, integrados en uno de sus principales organismos de estudio e investigación: el Instituto de Estudios Socio-Económicos (inese) así como en su departamento especial de Comunicaciones Sociales y Divulgación Científica (decos).

INESE orienta sus actividades en tres principales niveles de tareas:

- 1) Análisis y Estudio de la realidad económico-política en un marco coyuntural;
- 2) Desarrollo de investigaciones de tipo social y económico, de mediano y largo plazo, sobre la realidad nacional y regional;
- 3) asesoría y consultoría para proyectos vinculados a nuestra propia naturaleza científica;

– Producto del primer nivel de tareas, INESE evacúa un informe bimensual, publicado en la serie - Material de Análisis-, conteniendo información monográfica sobre problemas de orden actual en el comportamiento de la economía nacional;

– en nuestro segundo nivel de actividades, INESE se encuentra abocado a la realización de algunas importantes investigaciones nacionales de orden socio-económico; con específica prioridad hacia los sectores laborales del país y la dinámica social generada en los últimos años en el Ecuador;

El resultado de estos trabajos será dado a conocer conjuntamente con otras orga-



nizaciones similares que realizan trabajo integrado con el nuestro, mediante la edición de textos o publicaciones especiales de INESE.

– nuestra tercera área de tareas ofrece permanente asistencia a organismos públicos o privados, para la elaboración de informes sociales o económicos que merezcan especial atención a sus intereses, vinculados siempre a los objetivos de desarrollo nacional o regional.

El DECOS (Departamento de Comunicaciones Sociales y Divulgación) cuenta con un equipo de expertos en el área de comunicación colectiva, cuyo principal objetivo es dar a conocer y entregar una visión objetiva de nuestra realidad nacional, despertando el interés y sentido de solidaridad en el resto del mundo para con nuestra problemática del desarrollo.

Sus principales actividades están orientadas en torno a dos líneas de acción inmediata:

1.- Trabajo Editorial; que consiste en la publicación y edición de textos y resultados de investigaciones vinculadas a la problemática del subdesarrollo, así como en general a los intereses de los países del Tercer Mundo, especialmente de América Latina.

Para esto DECOS publicará una revista trimestral en la cual se intenta recoger el pensamiento más avanzado y moderno de prestigio y serios investigadores, tanto nacionales como extranjeros.

2.- Trabajo Audio-Visual:

Consiste en la elaboración gráfica y producción de muestras de nuestra realidad geográfica, social, cultural y política mediante adecuadas técnicas modernas.

Para esto, DECOS ofrecerá permanentemente material gráfico a distintas publicaciones amigas en el mundo entero, especialmente aquellas vinculadas a centros académicos o científicos y ofrecerá sus servicios para fines específicos cuando así lo soliciten.

## RELACIONES EXTERNAS

FIAD, como institución nacional, cuenta sin embargo entre sus miembros con profesionales de reconocida trayectoria a nivel internacional, cumpliendo funciones en diversos organismos. Esta experiencia ha contribuido a fundamentar el criterio de un necesario y permanente trabajo de investigación asociada con el resto de países e instituciones de similares objetivos.

De esta manera FIAD es una Fundación con vinculaciones en decenas de países, para los cuales está siempre dispuesto a convertirse en fuente de información y ayuda cuando esta sea solicitada.

De igual forma aspiramos a mantener un nivel significativo de intercambio en cuanto a material de estudio, publicaciones y textos se refiera, conforme a las condiciones que establezca cada institución en los diversos países del mundo.



**Principales Actividades**

- \* Taller de coyuntura:  
publica material de análisis
- \* Investigaciones socioeconómicas
- \* Asesoría y consultoría

**Principales Actividades**

- \* Edición de textos
- \* Edición audiovisual
- \* Revista trimestral  
"Mundo Nuevo"

**Dirección**

Av. 9 de Octubre 457 – Of. 16  
Telf. 522-021 Ap. Postal B-39  
Quito- Ecuador



Esta edición que consta de 2.000 ejemplares, en papel bond, se terminó de imprimir el día 18 de diciembre de 1978, siendo Rector de la Universidad Central el Dr. Camilo Mena y Jefe de Talleres de Editorial Universitaria el señor César Viteri Herrera.