



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

Documentos de trabajo

**Profundización industrial y modernización
estatal. El enfoque politológico
latinoamericano.**

Gonzalo Varela

Documento No. 09/91
Diciembre, 1991

**Profundización industrial y modernización
estatal**

El enfoque politológico latinoamericano

Gonzalo Varela

Documento No. 9/91

Julio, 1991

Indice

I.	INTRODUCCION	1
II.	LOS LIMITES DEL ENFOQUE HISTORICO- ESTRUCTURALISTA	5
III.	EL MODELO BUROCRATICO-AUTORITARIO	13
IV.	LA EXPANSION SIN COORDINACION DEL ESTADO	23
V.	CONCLUSION	31
	NOTAS BIBLIOGRAFICAS	33

I. INTRODUCCION

Las visiones más tradicionales sobre el estado en América Latina son aquellas de raigambre jurídica o histórica, cuyo foco de análisis se centra en los intentos de formación de estados nacionales o en las propiedades institucionales y formales de los respectivos regímenes políticos. Esta tendencia deja lugar, en la segunda posguerra, a nuevas imágenes mediadas por una mayor atención a lo económico y a lo social.

Por lo menos tres factores contribuyen a este giro. En primer lugar, el significativo avance de la industrialización en la región; en segundo lugar, la creciente integración de sus economías al sistema mundial; en tercer lugar, el hecho de que ello fuera acompañado de un lógico énfasis intelectual en la temática del desarrollo. Como ejemplos - ideológicamente contradictorios pero con importantes aspectos de confluencia teórica - pueden citarse los enfoques políticos implícitos en el punto de vista de la CEPAL¹ o en la teoría de la dependencia².

De este modo el estudio del estado era subsumido al tema de su funcionalidad o disfuncionalidad para el desarrollo, y no sólo porque las dos corrientes más influyentes en los años sesenta y setenta en los ámbitos académicos latinoamericanos (el estructural-funcionalismo y el marxismo) hicieran énfasis en esta vinculación, sino porque las mismas metas priorizadas por los gobiernos nacionales y los organismos internacionales inducían a ello.

No podría decirse, sin embargo, que la perspectiva socioeconómica absorbiera todo. Por el contrario, lejos de constituir un punto de llegada presentaba nuevos problemas al conocimiento de la realidad concreta de estados y políticas públicas. El estudio del desarrollo enfocado en los tres niveles - económico, sociológico y político - ponía en evidencia perspectivas políticas que iban más allá de la temática del desarrollo, trayendo a cuenta el tema de la relevancia del estado, de su poder específico y de la autonomía de su acción, en contradicción con las tendencias al reduccionismo económico o sociológico. Con ello, el tópico de la funcionalidad o disfuncionalidad del estado (o del sistema político) para el

1. Ver Rodríguez, Octavio (1980).

2. Para una puesta al día, ver Blomstrom, Magnus y Hattne, Bjorn (1994) y Evans, Peter y Stephens, John D. (1988/89).

3. Una bibliografía que abarca hasta mediados de los años setenta puede verse en Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (1975).

4. Entiendo por tales a aquellas que descomponen analíticamente los fenómenos políticos en meras fuerzas económicas o sociales, interpretándolos como epifenómenos de la estructura de clases o del sistema productivo, y obviando la existencia de hechos, procesos y actores específicamente políticos.

desarrollo, fue paulatinamente sustituido por otro de "complementariedad contradictoria" (por llamarla de alguna manera) de economía y política.

En este trabajo nos proponemos seguir parte de tal itinerario, por medio del examen de obras claves de tres autores que - sin dejar de tener vínculos entre sí - elaboraron análisis singulares de la política latinoamericana. Los tres conservan lo más importante de la óptica de posguerra en los estudios sociales de la región, que es el interés por la interacción entre sistema económico, estructura social y estado. También la consideración de la indisociable relación del desarrollo de los países latinoamericanos con el ambiente mundial, y especialmente de la vinculación entre industrialización y estado.

Dichos autores son:

(i) Fernando Henrique Cardoso, que representa el pasaje de la teoría del desarrollo de la CEPAL a una versión refinada de la teoría de la dependencia, integrando a una óptica muy permeada por el marxismo otras perspectivas vinculadas a la sociología contemporánea y especialmente influenciadas por lecturas de Max Weber. No sin contradicciones e imprecisiones, plantea la necesidad de rescatar para el análisis la dimensión de la autonomía estatal y la asociación de tres factores que explicarían las tendencias más recientes del desarrollo latinoamericano: industrialización, dependencia y estado.

(ii) Guillermo O'Donnell, en parte tributario de la perspectiva de Cardoso, que desarrolla no obstante una reflexión propia sobre la emergencia de un nuevo tipo de régimen - o de estado - (en América Latina y en otros continentes) a partir de la profundización del crecimiento industrial con fuerte presencia del capital transnacional.

(iii) Luciano Martins, que reelabora los aportes anteriores, aportando una crítica más compleja a los reduccionismos económicos (que postulan la estricta funcionalidad del estado a los fines del desarrollo) sociológicos (estricta funcionalidad del estado a los intereses de las clases dominantes) y políticos (creencia en la excesiva coherencia y autonomía de la acción estatal) incorporando avances recientes en la teoría del estado, pero sin negar la teoría de la dependencia.

Influencias

Antes de abordar el tema central es necesario señalar, siquiera brevemente, algunas influencias teóricas significativas que han tenido las corrientes politológicas latinoamericanas más relevantes.

Dentro del enfoque que relega el concepto de estados en beneficio de la noción de sistema político entendido como resultado de la interacción de gobierno y sociedad, es preciso mencionar a la corriente de política comparada y especialmente a David Apter cuya obra teórica⁵, si bien basada inicialmente en el conocimiento empírico de los sistemas políticos africanos, se extiende luego a una consideración de los casos latinoamericanos, incitando a autores de la región a incursionar en la misma vena⁷. Estudia la funcionalidad o disfuncionalidad de los regímenes políticos en relación con el objetivo de la modernización, construyendo una clasificación de cuatro sistemas con base en una combinación de distintos tipos de valores y de autoridad. Los regímenes o sistemas así caracterizados son llamados de "movilización", "burocrático", "teocrático" y de "conciliación". Los dos primeros están relativamente más orientados a la modernización, mientras que en el sistema de conciliación las energías se encauzan al mantenimiento del sistema político y en el teocrático a la realización de fines trascendentes en el contexto de una sociedad tradicional.

También es necesario hacer referencia a Huntington, Samuel (1972) quien, si bien no olvida las relaciones entre economía y política, lo hace por medio de un estudio de la especificidad del sistema político, visto como una instancia existente en función de un orden y un desarrollo propiamente políticos.

Dentro de la vertiente marxista (o, más precisamente, neomarxista) hay que citar a Nicos Poulantzas, iniciador de una corriente teórica que tuvo una fuerte influencia en América Latina. La tradición marxista oscila, en general, entre un análisis de tipo funcional (el estado representa o realiza los intereses de la clase dominante) y otro que pone acento en la autonomía del estado⁸. Ambas perspectivas se inscriben en la obra de Poulantzas, originando un problema no resuelto. Si por un lado define al estado como una "instancia regional" del modo de producción capitalista, negando la existencia de un poder específicamente estatal, por otra parte insiste en la crítica al economicismo y en la necesidad de estudiar la especificidad de los fenómenos políticos, en una tendencia que se acentuaría en su obra posterior⁹.

La impronta de Poulantzas se fija en algunos puntos claves:

-
5. Ver Easton, David (1968).
 6. Ver Apter, David (1970a y 1972).
 7. Ver, por ejemplo, Graciarena, Jorge (1967).
 8. Dicha oscilación estaría presente en la misma obra de Marx, según la interpretación de Badiá, Beltrand y Birnbaum, Pierre (1978).
 9. Ver Poulantzas, N. (1969 y 1979).

(i) su estructuralismo, que deja a salvo la "determinación en última instancia" de lo político por lo económico;

(ii) su reduccionismo sociológico: el poder es sólo de clase y en particular de la fracción de clase dominante en el bloque en el poder;

(iii) el hecho de que (a pesar de que sus conceptos de "tipo de estado", "forma de estado" y "forma de régimen" sugieren una sociología de las instituciones políticas) vuelve en la práctica poco relevante el estudio del estado, la burocracia y las élites estatales, dado que si lo esencial es conocer quien es la clase o fracción de clase a que sirve el estado, es inútil conocerlo a éste mismo.

Con lo dicho completamos el elenco de algunos de los principales temas del análisis político latinoamericano contemporáneo:

(i) problema de la determinación estructural: el tipo de desarrollo económico condicionaría el tipo de estado;

(ii) problema de la determinación de clase: el estado respondería a los intereses de la clase o de la fracción de clase dominante;

(iii) problema de la coincidencia o de la afinidad electiva entre estado y mercado;

(iv) problema de la determinación externa (o internacional) de la economía o de política;

(v) problema de la coherencia de las estructuras respecto del cumplimiento de las funciones o metas que explicarían su existencia.

II. LOS LIMITES DEL ENFOQUE HISTORICO-ESTRUCTURAL

No obstante su caracter ensayístico, la obra politológica de Fernando Henrique Cardoso¹⁰ representa un momento clave en la elaboración de las teorizaciones latinoamericanas sobre el estado en su relación con la industrialización y con el sistema económico internacional. Muchas de sus ideas serian retomadas por otros autores, entre los que figuran los ya mencionados O'Donnell y Martins.

Como el mismo autor anuncia en el prólogo a "Estado y Sociedad en América Latina" estos escritos tienen como objetivo el proponer una metodología de análisis de los fenómenos sociales y políticos latinoamericanos; por eso cabe distinguir, en su punto de partida, el aspecto lógico de la interpretación histórica.

Del punto de vista lógico su enfoque es el histórico-estructural, por medio del cual el autor quería sobrepasar la rígida contraposición entre estructuralismo e historicismo, que a principio de los años setenta embargaba a las corrientes académicas marxistas tan influyentes en el ámbito latinoamericano. El enfoque propuesto por Cardoso tiende a considerar, simultaneamente, las variables estructurales y los datos históricos. Como en un juego de cartas, las primeras determinarían una serie de combinaciones aleatorias pero limitadas de posibilidades (Cardoso, 1972, pp. 65-66); los segundos, permitirían explicar porqué ciertas alternativas son preferidas en concreto y también como se verifica el cambio social, un punto que es el talón de Aquiles de los enfoques estructuralistas (Cardoso, 1972, p. 8)¹¹. En lo que tiene que ver con el tema específicamente político, Cardoso rechaza la presunta separación entre estado y sociedad, pero por otra parte afirma la necesidad de distinguir los planos económico, político y social, en un conjunto a la vez integrado y diferenciado (Cardoso, 1972, p. 7; Cardoso, 1975, pp. 166-167, 171 y 193 nota). La imprecisión de esta formulación no deja de plantear problemas, como veremos más adelante.

Del punto de vista de la explicación histórica del proceso de desarrollo Cardoso se ubica, como es notorio, entre los críticos de la teoría dualista. Esta, al reconocer que las sociedades latinoamericanas de la posguerra estaban en trance de modernización debido a la expansión de la urbanización y de la industrialización, y a la emergencia de una burguesía moderna, de la clase obrera industrial y de las clases medias, explicaba no

10. Fundamentalmente, Cardoso, F.H. (1972 y 1975). Los ensayos que contienen estos libros fueron redactados, originariamente, en la primera mitad de los años setenta.

11. Parecería que existe en este punto una deuda no muy acreditada de Cardoso con Apter, si bien lo que el primero llama enfoque histórico-estructural correspondería, en la terminología del segundo, al abordaje estructural-conductual; ver Apter, D. (1970b).

obstante la relación entre lo tradicional y lo moderno como producto de dos realidades disociadas. En cambio, los teóricos de la dependencia sostuvieron la existencia de una relación de complementariedad y subordinación de lo tradicional a lo moderno.

Los partidarios de la teoría de la dependencia se bifurcan a su vez en dos tendencias: la del "colonialismo interno", que afirma la imposibilidad de un desarrollo global de las sociedades dependientes, y aquella - representada paradigmáticamente por Cardoso y Faletto¹² - que defiende la posibilidad de crecimiento del sector moderno de la sociedad y la economía (ya sea en forma endógena o mediante estímulos externos) hasta el punto en que dicha modernización alcance también al sector tradicional (Cardoso, 1972, capítulo 2).

A partir de este punto los análisis políticos de Cardoso se orientan al estudio de las formas de institucionalización de la política en aquellas sociedades de América Latina cuyas economías viven el fenómeno que él y Enzo Faletto catalogaron como de "internacionalización de los mercados internos". Este sobreviene -en los países más importantes de la región - luego del agotamiento del fenómeno populista marcado por la alianza del empresariado local, el estado nacionalista y las masas populares y por una estructura económica en que el motor de la acumulación residía en empresas públicas autónomas y en empresas privadas independientes. En adelante, la falta de margen para el desarrollo de proyectos de tipo nacionalista por parte de élites civiles o militares hará que las élites latinoamericanas se inclinen a soluciones de tipo "internacionalista" (Cardoso, 1972, pp. 20 y 78).

Con ello Cardoso llega a la caracterización de lo que llama el "modelo político de desarrollo" (Cardoso, 1972, p. 35) viable en esta nueva etapa. Además está decir que éste es construido teóricamente con base en la observación del caso brasileño posterior a 1964 (y especialmente a 1968) pero el interés del autor es explorar la posibilidad de que el mismo constituya un caso generalizable a América Latina. Los elementos que lo identifican son el crecimiento económico, la internacionalización del mercado interno, la modernización del estado y last but not least, un nuevo empuje a la expansión de la empresa pública (Cardoso, 1972, pp. 43-44). Los actores dominantes asociados en esta nueva fase de desarrollo son el capital transnacional, el capital local y el estado, y la acumulación reposa sobre los tres tipos de empresa -privada nacional, privada internacional y pública - controlada por los mismos (Cardoso, 1972, pp. 20-21, 23, 63 y 78-79). El todo sigue siendo dependiente no obstante las altas tasas de crecimiento logradas y ello se debe a que la industrialización, lejos de aportar autonomía de acción a las

12. Ver Cardoso, Fernando H. y Faletto, Enzo (1969).

economías nacionales, genera una "nueva dependencia" respecto de los centros metropolitanos, particularmente en lo que tiene que ver con la provisión de tecnología (Cardoso, 1972, p. 51). El régimen político es autoritario y simultáneamente a la ampliación de la acción estatal se destaca el predominio de grupos funcionales burocráticos (militares) y tecnocráticos (Cardoso, 1975, pp. 201, 202 y 205)¹⁴.

La explicación del modelo de desarrollo así caracterizado, presenta empero problemas teóricos y de interpretación, debido al tributo que Cardoso paga al enfoque estructuralista y la virtual confusión que por ello hace entre régimen económico (por llamarlo de algún modo) y régimen político. Examinemos esto.

Cardoso critica la perspectiva de autores que definen al modelo de desarrollo tomando como referencia al tipo de élites y de proyectos políticos que encarnarían en el estado (Cardoso, 1972, pp. 22-64). En su lugar propone tomar en cuenta la base social del régimen, las políticas que éste impulsa, sus beneficiarios y sus efectos sobre la distribución económica. El quid está en saber quienes son los nuevos beneficiarios así como los desplazados.

Los beneficiarios son descritos unas veces bajo la forma de categorías abstractas y otras como actores concretos. Son, alternativamente y en una escala de menor a mayor especificidad:

(i) las clases dominantes en general, gratificadas por la afirmación del orden capitalista y la exclusión de las clases populares;

(ii) el "bloque de poder" formado por el capital internacional, el capital local internacionalizado, la burocracia militar, la tecnocracia civil del estado y algunos sectores de clase media;

(iii) la "fracción dominante" del bloque de poder, o sea el sector internacionalizado de la economía.

A cambio resultan desplazados - aparte de las clases populares - sectores de las clases dominantes tradicionales y políticos, burócratas y sindicalistas vinculados al antiguo régimen (Cardoso, 1972, pp. 53-54; 55, 63, 75-76, 78, 86-87).

Pese a sus críticas a Poulantzas es notorio que Cardoso (1972,

13. Aunque Cardoso también insinúa reiteradamente que existen tendencias totalitarias en el modelo político al cual -curiosamente- atribuye parecidos formales con el régimen estalinista soviético.

14. Inicialmente, Cardoso (1972, pp. 31, 52-53, 53, 54 y 56) interpretó la presencia de estos grupos funcionales y sus negociaciones con los empresarios privados como una dinámica de tipo corporativo; posteriormente desechó esta idea en beneficio de la de los "anillos de poder" que expondremos más adelante.

capítulo 5) recurre a los conceptos de hegemonía y de "bloqueo en el poder" elaborados por el primero. Pero mientras para Poulantzas el poder es sólo de clases, para Cardoso el bloque de poder se compone de "clases y grupos" y el concepto de grupos, a parte de ser lo bastante amplio como para amparar sectores que no son de clase (lo que implica, entre otras posibilidades, un retorno a la teoría de las élites) tiene un referente en la sociología contemporánea en el estudio empírico de los actores organizados. El planteo de Cardoso es así menos riguroso pero también menos esquemático que el de Poulantzas (quizás porque, a diferencia de éste, no afirma la "autonomía de la teoría" y no se aparta por tanto de la observación de la realidad histórica). Esto le permite dar una interpretación más flexible del papel del estado en el nuevo modelo de desarrollo, aceptando su preponderancia sobre la clase dominante (Cardoso, 1975, pp. 179, 179-180, 197-198) así como la necesidad de diferenciar estado y sociedad civil, un corte analítico que ya anunciada en "Estado y sociedad en América Latina", se acentúa en "Autoritarismo e democratização".

Hay tres aspectos centrales en que, según Cardoso, se verifica la presencia de actores organizados sui generis que marcan la preponderancia del estado sobre la sociedad civil (y por tanto sobre la clase dominante) en las sociedades que atraviesan esta fase de desarrollo.

El primero es el del margen de autonomía con que actúan los militares en el gobierno, quienes al asumir el programa de desarrollo capitalista lograron paradójicamente subordinar y marginar políticamente a la burguesía (Cardoso, 1972, pp. 75-76). Otro es el de la "burguesía de estado"¹⁵, expresión que pone en relieve el hecho de que la expansión de la empresa pública, acompañada de criterios de autonomía administrativa y eficiencia económica, genera la autonomización y especialización de una capa gerencial, que engendra - además de criterios específicos de acción - intereses propios y afinidades con las compañías privadas¹⁷.

Pero es en el tercer aspecto - ligado a la cuestión de la relación entre estado e intereses privados - donde Cardoso realiza un giro, abandonando el enfoque estructuralista que igualaba fracciones de clase con fracciones burocráticas, en beneficio de una vívida descripción empírica que es una

15. Poulantzas estaba a su vez en deuda con Antonio Gramsci, no obstante sus diferencias con este autor; pero la influencia directa de Gramsci no se haría sentir con fuerza en el contexto intelectual latinoamericano sino en la segunda mitad de los años setenta. Ver Aricó, José (1989).

16. Ver Cardoso (1972), Introducción.

17. Sin embargo, el término "burguesía" no es en este caso feliz, puesto que no se trata de una categoría social que impulse la acumulación por vía privada, sino respondiendo (aunque sea en forma descoordinada) a la expansión de la función pública. Para una crítica del concepto, ver Martínez, Luciano (1985, pp. 236-237).

contribución al conocimiento de la dinámica de los grupos de interés en los regímenes autoritarios:

"(...) en la escena política brasileña habría que caracterizar dos tipos de organizaciones actuantes, ambas 'burocráticas' (...) Una, la Gran Empresa Privada, se inserta en un contexto nítidamente supranacional (...) Otra, la Burocracia Pública (incluidas las Fuerzas Armadas), tendería a definirse en los marcos de la nación. (...) es necesario pensar el sistema político en términos de "anillos" que cortan horizontalmente las dos estructuras burocráticas fundamentales, la Pública y la Privada. De esa forma, partes de las Empresas Públicas, o mejor, de la burocracia de esas empresas y sus dirigentes, pueden ser captados por el sistema de intereses de las Empresas Multinacionales. Lo mismo puede ocurrir con diversos sectores del Estado (ministerios, divisiones, grupos ejecutivos, etc.). Inversamente, parte del sector controlado por la Empresa Privada (inclusive sus órganos de clase como los sindicatos, federaciones, etc.) puede aliarse con segmentos de la burocracia estatal, formando un 'anillo' de presión (...)" (Cardoso, 1975, pp. 182-183).

En esta primera presentación - escrita en 1972 - el autor se inclinaba hacia una visión de la cooptación recíproca de intereses públicos y privados, dentro de la temática gramsciana de la fusión de estado y sociedad civil. Pero en otro ensayo redactado dos años más tarde, ponía decididamente el acento sobre la hegemonía estatal. En el régimen autoritario, afirmaba, los partidos son sustituidos por estos "anillos de poder" que no son lobbies, sino "círculos de información y presión que se constituyen como mecanismos para permitir la articulación entre sectores del Estado (inclusive de las fuerzas armadas) y sectores de las clases sociales". Pero la pertenencia a un anillo no responde a una acción de fracciones de clase, sino a "la definición, dentro de los cuadros dados por el régimen, de un interés específico que puede unir, momentáneamente (...) a un 'círculo de interesados' en la solución de un problema" no necesariamente económico. En este contexto político-institucional, los interesados "necesitan estar centralizados alrededor de algún cargo". Los anillos son así una forma de articulación que, bajo la égida del estado, aseguran un mecanismo de cooptación para integrar en las cúpulas decisorias a miembros de los intereses privados; pero estos se integran como individuos y no como representantes de sus corporaciones de clase. Por eso la idea de corporativismo (que supone intereses de clase organizados) es inadecuada, según Cardoso, para caracterizar esta relación que consiste en una representación de intereses individualizados que el estado tiene la posibilidad de eliminar mediante la destitución del funcionario en torno al cual se

organizan, provocando "una desarticulación radical de las presiones que se estaban institucionalizando" (Cardoso, 1975, pp. 208-209).

Estos matices un tanto contradictorios que expone el autor en dos abordajes distintos del tema de los "anillos", podrían ser interpretados, prima facie, como un resultado de la dificultad de aplicación del enfoque histórico-estructural; pero nos parecen más bien fruto de una disociación entre la óptica marxista-estructuralista por un lado, y el individualismo metodológico y la teoría de la organización¹⁸ por otro. Es cierto que en lo que tiene que ver con el procedimiento de descomposición del objeto de estudio en partes que tanto cooperan como compiten entre sí, el enfoque organizacional tiene puntos de contacto con la teoría de las clases y fracciones de clase. Pero - al menos en la versión neomarxista - esta última conlleva un nivel de abstracción que se pierde en un proceso de imputaciones formales (el estado expresa en todo caso al bloque en el poder o a su fracción dominante) mientras que la teoría de la organización se adecúa al estudio empírico de fenómenos concretos.

También existe, como se señaló, una contradicción no resuelta entre la capacidad de observación empírica de Cardoso y las limitaciones de su marco teórico.

En definitiva, lo que hay en el fondo - como es obvio - es un problema de conceptualización del estado. En el plano más abstracto Cardoso parte de una negación de la distinción estado-sociedad civil, mientras que en el plano de la observación y la descripción empíricas subraya reiteradamente el fenómeno de la autonomía estatal en las sociedades de industrialización reciente y estructura de clases no consolidada. Esta dualidad permanece en textos más recientes:

"Los que piensan en Estado por una parte y sociedad por otra parte no piensan, hacen metafísica. (...) las mismas pugnas que hay en la sociedad están dentro del Estado, y el Estado no puede ser concebido como si fuera algo ajeno a esta pugna. No da para pensar la política aparte del Estado. No da para pensar la clase sin el Estado y tampoco da para pensar el Estado como si él fuera neutral frente a estas pugnas. No es ni neutral ni tampoco la mera expresión de una parcialidad. El contiene dentro de sí mismo la pugna política real de la sociedad. (...) En consecuencia, cuando tenemos que enfrentarnos con la temática de la crisis del Estado y de su reconstitución, la temática no es la del Estado: es la de la sociedad; es la reconstitución de la sociedad, de la cual el Estado es

18. Ver Simon, Herbert (1982) y March, James y Simon, Herbert (1964).

una parte permanente y central. Tan permanente y central que no se puede, obviamente, pensar la economía sin el Estado."¹⁹

Pero (salvo algún fundamentalista liberal) ¿quién dice que estudiar al estado como fenómeno autónomo es igual a separarlo de una consideración sociológica global? Sería absurdo pensar que la diferenciación analítica sociedad civil-estado, que surge de la necesidad de explicar fenómenos históricos que muestran la emergencia y preponderancia del estado, obligaría a aceptar una visión hegeliana de éste como ámbito donde en todo caso se realiza el interés general. Es más válido ver a sociedad civil y estado (como hicieron Tocqueville y el mismo Marx, en sus escritos sobre Francia) como esferas diferenciadas y en competencia, sin descartar la desagregación de la sociedad civil en clases, ni las luchas y alianzas en el interior de cada esfera o entre ambas²⁰.

En cuanto a la definición del estado, Cardoso (1975, pp. 194 y 197) opta inicialmente por caracterizarlo como matriz de relaciones de poder entre clases. En otros escritos, enfrentado al problema de definir tipos y subtipos de organización política así como de responder a las críticas formuladas por otros y por él mismo a O'Donnell, ensaya la distinción entre estado y régimen político:

"Por 'régimen' me refiero a las normas formales que vinculan a las principales instituciones políticas (...) además de a la cuestión de la naturaleza política de los vínculos entre los ciudadanos y los gobernantes".

.....
"La conceptualización del estado es un asunto complejo, pero (...) en su más alto nivel de abstracción, la noción de estado se refiere a la alianza básica, el 'pacto de dominación' básico, que existe entre las clases sociales o las fracciones de las clases dominantes y las normas que garantizan su dominio sobre los estratos subordinados. [Para Marx y Engels] (...) el estado capitalista es la 'expresión' del modo capitalista de dominación de clase. Para evitar la metafísica esta 'expresión' debía ser concebida en

19. Ver Cardoso (1984), la concepción de estado que expone aquí es notoriamente similar a la de la socialdemocracia clásica. Ver García Pelayo, Manuel (1977).

20. Es posible que la contradicción derive del hecho de que el autor trate de advertirnos de que la observación empírica de la diferenciación estado-sociedad civil no debe desprenderse de una perspectiva epistemológica que - en una clave marxista cercana a Gramsci o a Lukacs - subraya la indisoluble relación orgánica de los componentes del todo social. También puede ser una respuesta a la visión del estado sostenida por la ortodoxia de la CEPAL, o a la estatolatría que permeaba a algunas ideologías de derecha o izquierda a fines de la década de los setenta e inicio de los ochenta. Pero la falta de precisión en la exposición no aclara estas ideas.

términos organizativos; es decir, las clases dominantes deben realizar un esfuerzo continuo de articulación de sus objetivos diversos y ocasionalmente contradictorios por medio de las burocracias e instituciones estatales."²¹

Pero con estas definiciones no se sale del laberinto. Lo metafísico está en la imputación formal de que esas burocracias e instituciones son instrumentos (¿qué otra cosa es un medio para lograr un fin?) de las clases dominantes; puesto que entre lo que el autor llama "más alto nivel de abstracción" y este otro nivel más concreto de organización e institucionalización, no se presenta un vínculo apoyado en evidencias empíricas. La idea de pacto de dominación, por lo demás, disuelve el concepto de estado en el de dominación de clase, y no explica la especificidad de lo político ni la autonomía del estado. Tampoco lo logra la teoría de la "autonomía relativa"²² según Poulantzas, que queda a medio camino entre la especificidad y la no especificidad de lo político (y de hecho Cardoso no la acepta sin modificaciones)²³. Sin duda el enfoque neomarxista tiene un punto a su favor: la teoría del beneficio, o de la coincidencia entre la clase (o si se quiere, fracción de clase) dominante y el estado, verificable en la orientación y el resultado de muchas políticas públicas; y un punto flojo: el no poder escapar, aunque lo desee, a la creencia en la instrumentalización del estado por la clase dominante. Veremos, al tratar la obra de Martins, una respuesta al problema que queda así expuesto.

21. Ver Cardoso, F.H. (1985, p. 44) y Cardoso, F.H. (1977).

22. Esta expresión no se entiende aquí en el sentido genérico de que el estado es un subsistema de un sistema social global con el que interactúa con grados variables de interdependencia, sino en el sentido particular que le da Poulantzas, para quien el estado no ostenta un poder propio sino que tiene por misión asegurar a la clase dominante la unidad que ésta no es capaz de alcanzar por sí misma.

23. Por otra parte, si según Poulantzas el estado impone unidad a una clase dominante que es incapaz de dársela por sí misma, en países en desarrollo habría que agregar que le impone también procesos de modernización. Llegando incluso a desplazar a ciertos grupos dominantes para favorecer a otros. ¿Pero que implica esta discrecionalidad de acción sino es un proceso de autonomización del estado?

III. EL MODELO BUROCRATICO-AUTORITARIO

Aunque retome algunas de las hipótesis de Cardoso²⁴, la obra de Guillermo O'Donnell posee un perfil propio. En primer lugar por presentar, (sobre todo en su primera elaboración) una marcada influencia de la sociología norteamericana; en segundo lugar, por hacer una reflexión más acuciosa sobre el tema de lo político y su vinculación con el desarrollo; en tercer lugar, porque las sucesivas reelaboraciones añadidas por el autor enriquecieron el debate; y en cuarto lugar, porque ha demostrado vitalidad más allá de las críticas.

Recuérdese las hipótesis básicas de su primer y más famoso libro²⁵:

(i) existe correlación entre el nivel de modernización de las sociedades latinoamericanas²⁶ y el tipo de régimen político²⁷ prevaleciente;

(ii) para comprobar lo anterior debe considerarse no a la sociedad global, sino a su área o "centro" modernizado;

(iii) los países latinoamericanos de mayor modernización relativa tienden a tener regímenes autoritarios y no democráticos. Los tres países latinoamericanos típicos en este sentido serían Argentina, Brasil y México.

Lo más removedor de este cuerpo de hipótesis, en su momento (1972) era la idea de que la profundización industrial requería apoyo no sólo del capital transnacional, sino también de un régimen político autoritario, lo que rompía con los esquemas lineales de la sociología del desarrollo, que postulaban que a mayor industrialización y urbanización correspondería mayor democracia. Pero no obstante este efectismo, el modelo no dejaba de tener problemas, particularmente en su aplicación a los casos históricos que el mismo autor había seleccionado como representativos.

-
24. Sería interesante poder deslindar con precisión el grado de influencia recíproca entre ambos autores. Véase, a título de ejemplo, como en algunos de los artículos de Cardoso, escritos entre 1970 y 1971 - en la misma época en que O'Donnell elaboraba su primer libro - ya están presentes los elementos del modelo de éste, inclusive la denominación de "autoritarismo burocrático" o "burocrático autoritario" (Cardoso, 1972, pp. 31, 33, 53-54 y 75).
25. Ver O'Donnell, Guillermo (1972). Como respuesta a las críticas y a resultados de su propia maduración intelectual, O'Donnell elaboró una serie de rectificaciones en trabajos posteriores. Pero aquí nos centraremos sobre todo en los problemas de interpretación teórica e histórica levantados por éste primer libro. Para un balance general del modelo, ver Collier, D. (1985).
26. El libro está en realidad planteado sólo para los países sudamericanos, pero la enfática extensión del modelo al caso mexicano en una larga nota al pie de página en pp. 106-108, autoriza a hablar de una cobertura latinoamericana del mismo.
27. En un segundo período de su elaboración O'Donnell prefirió hablar de estado y no de régimen (ver O'Donnell, G., 1977b y 1982), pero posteriormente volvió a privilegiar el concepto de régimen (ver O'Donnell, G. 1988).

O'Donnell observaba que la instalación de lo que denominó régimen burocrático-autoritario en Argentina (1966) y Brasil (1964) había sido precedido por un período de activación política de masas populares y, por tanto, de inestabilidad. De este modo agregaba otro elemento: la necesidad de excluir la participación política popular durante el nuevo empuje al proceso de modernización.

"El nivel preexistente de activación política del sector popular, y la necesidad de aplicar fuerte coerción gubernamental para intentar su exclusión y eventual desactivación política, son características fundamentales de los regímenes políticos autoritarios surgidos en situaciones de alta modernización (...)" (O'Donnell, G., 1972, p. 100).

Aunque superficialmente ello pareciera obvio, en la práctica introducía una restricción adicional, dado que el autoritarismo político no es siempre sinónimo de exclusión de la participación popular. Así, al hurgar en la realidad latinoamericana en busca de ejemplos de régimen burocrático-autoritario, el autor topó con dos casos-problema. Por una parte halló en México un sistema político con características institucionales sui generis, pero que se amoldaba a la fase de desarrollo industrial y al tipo de políticas públicas que atribuía a los regímenes burocrático-autoritarios (O'Donnell, 1972, pp. 106-108). Por otro lado halló en Perú un régimen de control militar heterodoxo, que si bien excluía el sufragio alentaba por otros canales la participación popular (O'Donnell, 1972, pp. 124-125).

Para resolver el problema O'Donnell (1972, p. 107 n.) realizó una doble operación de simplificación. En primer lugar afirmó que el "encapsulamiento" corporativo del sector popular en México, con la "domesticación" de los sindicatos, producía "el 'éxito' de las políticas de alta concentración económica y de logro (...) de un bajo nivel de activación política del sector popular, características de los regímenes autoritarios de alta modernización". En segundo lugar concluyó que poner énfasis en la presencia militar para igualar a regímenes como los de Argentina y Brasil con el de Perú era "trivialmente cierto y analíticamente peligroso" ya que el caso peruano se hallaba "en otro nivel de modernización y en otro tipo de régimen político" (O'Donnell, 1972, p. 125). Supuso que, con base en su intento de incorporación de sectores populares y en el tipo de coalición que apoyaba al régimen militar peruano, el mismo podía clasificarse como "autoritarismo populista".

Pero al postular de esta manera un cerrado paralelismo entre el análisis de las estructuras políticas y el de las económicas, O'Donnell estaba de hecho incurriendo en la misma identificación de régimen político y régimen económico que hacía Cardoso. Para comprobar esto desagregaremos las variables manejadas por el

autor en el siguiente cuadro en que se señala, además, su correspondencia con los casos empíricos debatidos.

TABLA DE VARIABLES²⁸

A. VARIABLES SOCIOECONOMICAS

1. Alta modernización: Argentina, Brasil, México
2. Roles tecnocráticos: Argentina, Brasil, México
3. Alta concentración del ingreso: Argentina, Brasil, México

B. VARIABLES POLITICAS

1. Autoritarismo: Argentina, Brasil, México, Perú
2. Dominación burocrática:
 - 2.1. Civil: México
 - 2.2. Militar: Argentina, Brasil, Perú
3. Coalición:
 - 3.1 Populista (estado, burguesía nacional, sector popular): Perú
 - 3.2 Burocrático-autoritaria (estado, burguesía nacional, capital internacional): Argentina, Brasil, México
4. Políticas públicas:
 - 4.1 De concentración del poder económico y político: Argentina, Brasil, México
 - 4.2 De redistribución: Perú
5. Control del sector popular:
 - 5.1 Exclusión: Argentina, Brasil
 - 5.2 "Encapsulamiento": México
 - 5.3 Incorporación: Perú

Por medio de este cuadro buscamos poner en evidencia la tendencia subyacente en el análisis de O'Donnell, que redundaba en un manejo coherente de las variables socioeconómicas pero (paradójicamente) en un manejo no tan coherente de las variables políticas:

A. VARIABLES SOCIOECONOMICAS

Demuestran en general coherencia en el grado de ajuste a los

28. Hemos introducido en este cuadro dos sesgos: (i) desglosamos en dos variables los aspectos burocrático y autoritario, en vez de mantenerlos en un rubro único; (ii) para definir las coaliciones tomamos en cuenta un importante trabajo posterior de O'Donnell (1977b).

casos empírico, lo que confirma que habría razones para incluir en una situación similar de alto desarrollo relativo con marcada desigualdad social a Argentina, Brasil y México. A su vez Perú denotaría una situación socioeconómica cualitativamente distinta.²⁹

B. Variables políticas

Parecería en cambio, a partir de una lectura de la segunda parte de la tabla, que la afirmación de que Argentina, Brasil y México pertenecían a inicios de los años setenta a un tipo de régimen político radicalmente distinto del peruano no es sostenible con las categorías que O'Donnell propone. Para que así fuera los tres primeros países deberían agruparse regularmente tras las mismas variables y por otra parte Perú debería ubicarse en un conjunto distinto. No obstante la tabla muestra que los ejemplos empíricos aparecen en una distribución que, si por un lado confirma que el caso del Perú no es del todo asimilable a los otros tres, estos últimos tampoco son políticamente homogéneos. Como resultado de ello podemos dudar de que exista realmente un régimen burocrático autoritario con los rasgos que preconiza O'Donnell. Veamos el detalle:

1. Autoritarismo: Nada muy significativo puede decirse aquí; el considerar este elemento aisladamente nos conduce a un ámbito de análisis poco preciso dado que, como el mismo O'Donnell no deja de señalar, el autoritarismo puede acompañar lo mismo a un régimen tradicional que a uno moderno, a uno burocrático que a otro no burocrático. Baste pues con anotar que los cuatro casos en examen entran dentro de esta categoría.³⁰
2. Dominación burocrática: Al agregar este rasgo al anterior entramos en un nivel mayor de especificidad. Se entiende que estamos ante el caso de un autoritarismo moderno, porque la existencia de una burocracia pública profesional es un indicador de la existencia del estado moderno. Pero O'Donnell no adoptó el concepto genérico de régimen burocrático, sino otro más limitado, el de David Apter: "El 'sistema burocrático' (...) intenta basarse en rígidos controles y en arreglos verticales de autoridad, operando por medio de normas predominantemente instrumentales (es decir, sin ideologías consumatorias o movilizantes)" (O'Donnell, 1972, p. 105).

29. Se podría argumentar que la asignación desigual de recursos y la concentración del ingreso son realidades no menos presentes en Perú que en los demás países y que, por otra parte, tales fenómenos eran mucho más atenuados en la Argentina de esa época. Pero respetamos en esto la lógica del autor, que no se refiere a ellos en general, sino como resultado de políticas públicas deliberadas, lo que excluiría al gobierno militar peruano, cuyas políticas estuvieron orientadas a corregir dicho efecto.

30. Sobre la definición de autoritarismo ver Linz, Juan (1975).

De este modo se dejaba abierta la posibilidad de categorizar de otra forma al régimen peruano.³¹ Pero al afirmar que Perú configuraba un "populismo autoritario" el autor se deslizó a un terreno resbaladizo. Porque, ¿cuál es la estructura política típica del populismo autoritario? O es una estructura de tipo Perón-Vargas, con un nivel de desarrollo estatal todavía relativamente bajo y un régimen sui-generis establecido sobre la base de un líder carismático, un pacto corporativo y cierto apoyo de las Fuerzas Armadas; o es una estructura al estilo mexicano, en que el pacto corporativo ha sido incluido dentro de un sólido aparato estatal bajo control de una burocracia civil y el liderazgo carismático ha quedado institucionalizado en la presidencia de la República.³² Podría pensarse que esta última hipótesis presenta en realidad una etapa de mayor institucionalización de la primera, dentro de un esquema de desarrollo político. Pero de todas formas ninguna de las dos se corresponde con el régimen de Velasco Alvarado - en que el control militar era lo principal y nunca llegó a fraguar un pacto corporativo - y la segunda en particular nos lleva (de acuerdo a la lógica de O'Donnell) a un callejón sin salida, pues en México el mismo tipo de régimen, al prolongarse en el tiempo, cubre tanto una parte de la fase de industrialización incipiente como la de profundización industrial.

No es por ello menos problemática la trivialización que el autor hace del factor militar como elemento de especificación de la estructura política, facilitando cierta confusión de los conceptos de estructura política, coalición dominante y políticas públicas. Por ello es necesario aceptar - en contradicción con O'Donnell - que el fenómeno del estado militar que tiene un peso tan fuerte en la historia reciente de América Latina, es una especie política con características propias que merecen ser estudiadas al margen de las políticas públicas impulsadas y de las coaliciones políticas que sostengan al estado.³³

3. Coalición: Sobre el concepto de coalición, corresponde una aclaración. La idea que lo inspira es la de una alianza de fuerzas estatales y sociales que, siquiera de forma asimétrica, participa en el poder y sostiene al régimen. Son, "mutatis mutandi", los sectores beneficiados de que habla F.

31. La tipología de Apter permite clasificar distintamente a dos regímenes dominados por burocracias profesionales, si se da el caso de que ambos estén regidos por sistemas de valores diferentes. Así, un régimen militar guiado por valores "consumatorios" (o sea por "una ideología integral y movilizante", como aclara O'Donnell) sería para Apter un "sistema de movilización", mientras que otro régimen igualmente militar que careciera de ella y se guiara por objetivos puramente instrumentales (por ejemplo, el desarrollo económico) sería un "sistema burocrático".

32. Sobre estas diferencias, ver Varela, Gonzalo (1990).

33. Esto no quiere decir que tales variables no sean significativas del punto de vista político, pero sí que en la estructura política hay algo más que no está contenido en ellas.

H. Cardoso.

Esta definición puede acarrear confusiones, dado que no siempre quien se beneficia de una política - incluso tratándose de una clase o de un sector de clase dominante - participa en la misma medida del poder, influye o se moviliza políticamente. Si algo tiene de sugerente la hipótesis bonapartista de Marx, es justamente el establecer que a veces "para salvar la bolsa se sacrifica la corona", o sea, que la condición de realización de un beneficio material puede ser la renuncia al ejercicio del poder. De este modo se iluminan tanto la autonomía estatal como sus limitaciones: se particularizan las políticas públicas porque el estado es más autónomo.

Una segunda observación tiene que ver con el papel que juega la coalición dentro del modelo de O'Donnell. Este es, aparentemente, uno de los puntos en que parece existir mayor adecuación entre la variable, tal como la plantea el autor, y la realidad empírica, por cuanto, efectivamente, Argentina, Brasil y México resultarían clasificados en este aspecto en forma conjunta y distinta a la de Perú. Pero lo que no existe, en contraparte, por lo que acabamos de ver, es una fuerte correlación entre las pretendidas coaliciones y una forma específica de régimen, puesto que la coalición populista lo mismo puede aparecer sosteniendo un régimen burocrático-militar (Velasco Alvarado) que otro de tipo civil-corporativo (Perón-Vargas) y la coalición que (siguiendo a O'Donnell) llamamos de tipo burocrático-autoritario puede aparecer lo mismo apoyando a un régimen militar que a un estado corporativo que haya "encapsulado" al sector popular. Sólo invirtiendo el razonamiento y suponiendo (como al parecer hace O'Donnell) que el carácter del régimen e incluso su estructura político-institucional están determinados por la coalición y por la índole de las políticas públicas, podemos admitir que hay tal correspondencia, lo que lleva a la discutible igualación de México con Argentina y Brasil y al no menos discutible aislamiento de Perú de los otros dos casos de regímenes militares.

4. Políticas públicas: Cuando hablamos de un régimen asentado en el largo plazo, no siempre podemos asignarle políticas públicas fijas, dado que éstas no son sólo función de la estructura política sino también del ciclo económico y de las condiciones de legitimidad del régimen en cuestión. Aun regímenes autoritarios no populistas se pueden volcar en ciertos períodos (como señala Linz y en cierta medida admite O'Donnell) a una política de redistribución del ingreso. Por otro lado, la restricción económica en sí misma no necesariamente conlleva más autoritarismo, porque el autoritarismo, como fenómeno emergente, suele ser el resultado de una crisis política. La misma no siempre surge de la

necesidad de impulsar la acumulación económica a expensas de la redistribución, pero aunque así fuera es de todos modos necesario conocer las circunstancias históricas e institucionales por las que se produce el tránsito de la crisis económica a la emergencia del régimen autoritario». Como señala O'Donnell (basándose en R. Dahl) si las estrategias de los actores se rigen por criterios de costo-beneficio, hay que concluir que la apelación al autoritarismo no es siempre la respuesta más racional del punto de vista de quien domina. Consideremos el caso de México de 1968 a la fecha, en que un conjunto de coyunturas críticas, sea políticas o económicas, ha desembocado en una mayor apertura del sistema político, canalizándose el descontento por medio del reconocimiento de cierto poder institucional a la oposición, en desmedro de los mecanismos de intermediación corporativa tradicionales. Es cierto que tal tipo de solución debe combinar un sistema político y una economía relativamente sólidos, lo que no era el caso de los países sudamericanos en la época de establecimiento de los regímenes que O'Donnell llamó burocrático-autoritarios. Pero ello no hace sino confirmar que las políticas públicas se definen por una interacción entre coyuntura económica y régimen político, por lo que (salvo casos extremos) es dudoso considerarlas como indicadores o determinantes de cierto tipo específico de régimen.

Por lo dicho en este apartado y en el anterior, concluimos que aun aquellas variables políticas (coalición y políticas públicas) que en un balance inicial parecerían ofrecer mayor adecuación a los casos empíricos invocados por O'Donnell presentan contradicciones.

5. Control del sector popular: O'Donnell no hizo, en su primer libro, una confrontación directa entre el caso peruano y el mexicano. Primero diseñó su modelo de régimen-autoritario burocrático, como correlato político de situaciones de modernización relativamente avanzada, marcadas por políticas públicas de concentración económica y política, por coaliciones de poder formadas por una alianza del estado, el capital nacional y el capital internacional, y por mecanismos de desactivación y exclusión de la participación popular. En esta descripción calzaban correctamente los gobiernos de Onganía en Argentina y de Costa e Silva en Brasil que eran aquellos en que se basó y que mejor conocía. Pero luego afirmó que el modelo era generalizable a aquellos países latinoamericanos que enfrentarían una etapa avanzada de modernización, lo que le hizo confrontar el caso de México y, por contraste, el de Perú.

34. Que O'Donnell esquematizó en el ciclo: activación popular -falta o ausencia de estructuras institucionales de canalización de demandas y actores - crisis de legitimidad -autoritarismo.

Ya vimos lo que esto significaba. En el aspecto del control militar del estado el Perú se aproximaba a Argentina y Brasil, pero por sus políticas públicas encaminadas a desconcentrar el poder económico y por la coalición de poder, parecía acercarse a los gobiernos populistas de Vargas y Perón. México coincidía con el modelo en el aspecto de la coalición y de las políticas públicas, pero le faltaba un tercer requisito, que era el de la exclusión popular por medio de la coerción. Para salvar el inconveniente O'Donnell apeló a la categoría de "encapsulamiento" del sector popular que produciría, por otra vía, el mismo resultado de exclusión que la coerción.

Aunque no se niegue el interés que tiene el concepto de "encapsulamiento" veáse que su operativización responde al mismo procedimiento ya criticado: ajustar el modelo suponiendo una estrecha coincidencia entre el nivel económico y el político. Como este ajuste no puede lograrse en forma convincente con base en la variable sistema institucional, ésta se relega a los efectos de caracterizar el régimen, en beneficio de los conceptos de políticas públicas y de coalición.

Por otra parte la variable de estructura o de instituciones políticas se maneja con excesiva libertad, como muestra el concepto de encapsulamiento. Pues el suponer que éste produce los mismos resultados prácticos que la exclusión por coerción y que por tanto no diferencia regímenes políticos, es volver a decir que el régimen político se define por sus resultados y no por su organización institucional. Pero a partir de ahí el análisis se encierra en un estrecho determinismo, pues toda política populista debería coincidir con un régimen populista (lo que no sucede en el caso peruano) y toda coalición burocrático-autoritaria con un régimen o estado burocrático-autoritario (lo que lleva a la igualación de México con los regímenes militares excluyentes), etc.

Como síntesis del balance presentado surgen los principales puntos oscuros en el planteo de O'Donnell:

(i) Su señalado estructuralismo. Su concepto de centro modernizado juega el papel de una estructura "determinante en última instancia" que acaba por confundir el momento político del análisis.

35. Hay otro aspecto sugestivo sobre el que no podemos profundizar aquí. Al hablar de políticas de concentración, O'Donnell se refiere explícitamente a la concentración tanto económica como política. En tal sentido se puede sostener que el poder político en el Perú de Velasco Alvarado sin duda se reconcentró en la élite militar, desde que se suprimieron las elecciones y se marginó al sistema de partidos. En vez de unilateralizar el análisis de las políticas públicas juzgándolas sólo por su efecto económico, esta afirmación nos permite visualizar los complejos mecanismos de intercambio del sistema político: existe más redistribución económica porque hay menos "redistribución política". En el caso mexicano actual, como hemos dicho más arriba, sucede lo contrario. Pero para desarrollar un análisis de este tipo es necesario dejar de tratar a la política como una variable dependiente.

(ii) Este planteo unidireccional hace perder de vista - o no logra explicar - los desfases (tanto temporales como de actores dominantes) entre régimen político y régimen económico.

(iii) Aún en el plano estrictamente político tiende a disolverse el concepto de sistema institucional ("régimen") en el de dominación (coalición de actores hegemónicos).

(iv) Del punto de vista lógico postula una conexión rígida entre causas y efectos, al suponer que mismas coaliciones determinan mismos regímenes y que mismos regímenes determinan mismas políticas públicas.

(v) Lo anterior dificulta una sociología de las estructuras e instituciones políticas (en su constitución, su funcionamiento interno y su relación con el ambiente social y económico) de donde surge un concepto ambivalente y abstracto del estado.

Esto resulta más claro recurriendo al trabajo en que O'Donnell explicita su concepto de estado, como

"componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada. Por dominación (o poder) entiendo la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente contra su resistencia. Lo político (...) lo entiendo (...) como una parte analítica del fenómeno más general de la dominación: aquella que se halla respaldada por la marcada supremacía en los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado. Combinando estos criterios el concepto de estado resulta equivalente al plano de lo específicamente político y éste, a su vez, es un aspecto del fenómeno más amplio de la dominación social"³⁶.

En la sociedad capitalista, añade el autor, la principal relación de dominación es la relación de producción entre capitalistas y trabajadores. El estado capitalista por lo tanto, surge de la separación, que se da en esta sociedad, entre coerción económica y extraeconómica; surge como un tercero pero no tiene autonomía, es un "aspecto" de esta relación, y de ella "emana". El estado es una forma de articulación de los sujetos sociales básicos del contrato de trabajo:

"El estado es el garante de la existencia y reproducción de la burguesía y del trabajador asalariado como clases, ya que ello está implicado

36. Ver O'Donnell, G. (1977a, pp. 2 y 3) y O'Donnell, G. (1992).

necesariamente por la vigencia y reproducción de aquellas relaciones sociales" (O'Donnell, 1977a, p. 10).

O'Donnell (1977a, p. 22) critica la tesis poulantziana de que una fracción de clase controlaría al estado y prefiere la idea (tomada de otro autor neomarxista, Claus Offe) de la "complicidad estructural" entre estado y capitalismo. Por otra parte explica las disfunciones entre nivel económico y político y la independencia relativa del estado, apelando a la teoría de la organización y al concepto de "racionalidad limitada" de Herbert Simon.

Sin perjuicio de que haya en lo anterior ideas sugerentes (en particular, la de "complicidad estructural") el conjunto no deja de acarrear problemas de interpretación. Afirmar que el estado es un tercero en conflicto dentro de una relación es lo mismo que señalar su autonomía, lo que no condice con la creencia de corte funcionalista en que su existencia está esencialmente acotada por la tarea de garantizar esa relación.

Del punto de vista conceptual y clasificatorio, el problema de tipos y subtipos lleva a O'Donnell a mantener una posición distinta a la de Cardoso. Este, no obstante tener puntos en común con O'Donnell, enfrentaba las críticas al modelo distinguiendo estado (pacto de dominación) de régimen (sistema normativo y naturaleza política de la relación entre gobernantes y gobernados): el estado (género) es capitalista y el régimen (especie) es burocrático autoritario. Para O'Donnell, en cambio, tanto el género (autoritario) como la especie (burocrático) se contienen en bloque dentro del término de "régimen", en su primera obra (O'Donnell, 1972, p. 106) y de "estado" en trabajos posteriores³⁷.

37. Ver la nota No. 27.

IV. LA EXPANSION SIN COORDINACION DEL ESTADO

Disfrutando de la ventaja de un mayor basamento de investigaciones empíricas y de una perspectiva de tiempo más prolongada, Luciano Martins da un paso adelante en la discusión sobre el estado³⁸. Del punto de vista teórico su posición se construye a partir de una crítica a ciertos lugares comunes (o "anónimos") predominantes en los ambientes intelectuales latinoamericanos. Esta crítica tiene los siguientes pivotes:

(i) la discusión corriente se centraliza casi exclusivamente en el tema de la "naturaleza" y "funciones" del estado capitalista;

(ii) la cuestión de la estructura misma del estado, o sea de sus recursos, su burocracia y sus formas organizacionales e institucionales, o se descarta o se percibe como simple emanación de las funciones atribuidas al "estado capitalista";

(iii) con esto se establece una contradicción entre teoría e historia en que se sustituye al estado real por el estado "lógico"³⁹;

(iv) dado que esto supone - del punto de vista lógico - una correspondencia rigurosa entre forma y función del estado, se completa el camino hacia lo que el autor llama "marxismo funcionalista".

El análisis funcional supone una inversión del paradigma de la explicación causal: si un fenómeno (debido, por ejemplo, a la falta de evidencia empírica) no puede ser explicado por sus causas, se explica por sus efectos. En el pensamiento de F. H. Cardoso ello es claro en lo que hemos llamado "teoría del beneficio": observando quienes se benefician con la acción del nuevo estado (o sea, cuales son los efectos de sus políticas públicas) sabremos quien es "el bloque de poder", y conociéndolo podremos caracterizar correctamente al nuevo estado. Por este camino se puede llegar incluso a suponer que algunos sectores populares integran el bloque de poder. Pero lo esencial del problema es la discutible igualdad entre lo que podríamos llamar "bloque de beneficiarios" y "bloque de poder", pues ser el beneficiario de una política no es sinónimo de tener el poder institucional o informal para determinar la planificación y ejecución de tal política. Ya vimos como en la descripción del funcionamiento de los "anillos de poder" el propio Cardoso planteaba una realidad en que la burguesía estaba lejos de

38. Ver Martins, L. (1995) y (1994).

39. Dicha contradicción se deriva de la oposición que el marxismo estructuralista establece entre "objeto real" y "objeto de conocimiento" y por su afirmación de la "autonomía de la teoría".

ejercer un poder corporativo sobre el estado.

Para evadir tales trampas teóricas, Martins propone retomar el análisis del tema considerando no sólo las funciones del estado en el capitalismo periférico, sino también la forma que este asume en cada contexto y la manera como ambas cosas se relacionan, lo que obliga a un examen de cada caso histórico antes de proceder a generalizaciones. Tres fenómenos le sirven en este sentido para abordar el estudio del estado en los países de industrialización reciente (Martins, L., 1985, pp. 23-24):

(i) La diversificación del modo de producción en modos de desarrollo distintos (una idea prestada de Alain Touraine) que da lugar a distintas "situaciones capitalistas" y por tanto a patrones históricamente diferenciados de formación del sistema productivo, el modelo de acumulación, la estructura de clases dominantes y la organización del poder. A lo que se suma una aceleración del "tempo" histórico que redundará en una gran rapidez en la desorganización-reorganización de las estructuras sociales y de las mismas clases dominantes. Por eso las sociedades latinoamericanas son sociedades desarticuladas.

(ii) La incongruencia estructural introducida por la dependencia y (de forma más específica y reciente) por la internacionalización de la producción, que hace que las fronteras entre lo económico (que pasa a ser el mercado mundial) y lo político (que todavía es, formalmente, el estado-nación) dejen de coincidir, generando lógicas que lo mismo se complementan como se contradicen. En el interior de esos países hay tendencias simultáneas tanto al debilitamiento del estado-nación como al fortalecimiento de los aparatos de estado; es decir: el estado-nación - si es que existe - se debilita, pero no el estado en sí, que pasa a jugar un nuevo papel⁴⁰.

(iii) La gran autonomía existente, en este tipo de sociedad desarticulada por la dinámica del desarrollo, de la dimensión política respecto a la dimensión económica y social, lo que fortalece el papel del estado y alimenta las tendencias a la autoexpansión de su aparato. Ello hace que el estado no sólo tienda a desempeñar una función estructurante, sino también a hacer de gestor y productor directo de la economía, aún antes de que se manifiesten tendencias a la monopolización o a la oligopolización del sistema productivo. Esto ocurre también en países avanzados, pero luego de un largo proceso de sedimentación política que condiciona la autonomía y la acción económica del estado a la negociación con intereses de clase con fuerte capacidad de representación.

40. Este aspecto ya había sido estudiado por Cardoso y sobre todo por O'Donnell.

Cada uno de estos tres fenómenos tiene su dinámica propia y según la forma como éstas se combinan se generan, en los países de industrialización reciente, situaciones específicas y distintas entre sí.

En las condiciones de continua transformación de la economía y la estructura de clases de estos países, en que la sociedad está desarticulada y parte del proceso productivo está controlado por actores no nacionales que no pueden reivindicar legítimamente derechos políticos, el estado no sólo desempeña sus papeles típicos de organizador político y regulador económico, sino que también administra la relación con el centro capitalista externo, media la acción de los grupos extranjeros insertos en el contexto local y legitima el ejercicio de los nuevos poderes de intervención en manos de la burocracia pública. En lugar de la problemática clásica del "control de clase" del estado, o de la mecánica de fracciones y grupos explicada, "en última instancia", con recursos más que nada metafísicos, surge para Martins otra realidad más compleja, bajo la forma de una ambivalente y a veces contradictoria convergencia de intereses entre la burocracia estatal y la clase capitalista nacional o extranjera.

Una de las consecuencias de esta nueva configuración del estado es que, independientemente de la funcionalidad económica entre su acción y los intereses del capital como un todo, cuanto más peso cobran el estado y su burocracia en el plano económico, más distante se vuelve su relación con actores colectivos representativos de la estructura de clases. A pesar de que no haya duda sobre cuales clases y grupos son beneficiados por el modelo, se vuelve falacioso tratar de caracterizar al estado por medio de la lista de beneficiarios de su acción.

De este modo Martins resuelve la contradicción planteada por Cardoso entre una caracterización abstracta de la relación estado-clases basada en una "teoría del beneficio", y una descripción empírica de su dinámica - en el caso de los "anillos de poder" - en que la clase dominante en cuanto actor corporativo aparecía excluida del ejercicio del poder.

Del punto de vista histórico, el caso de referencia de Martins es también Brasil. En su opinión las bases del estado moderno ya habían sido puestas allí en 1930, con el estado novo y el primer impulso a la industrialización. Ya entonces el estado populista se había convertido en el principal agente de cambio económico y social, recubriendo con su acción a la burguesía local, creando y reproduciendo una burocracia pública dotada de intereses propios

41. Cabe aclarar que la crítica de Martins no tiene por objetivo expreso rebatir la posición de F. H. Cardoso, un autor al que por otra parte debe mucho. Sus argumentos se dirigen en forma directa contra el sentido común del marxismo estructuralista y, en segundo lugar, contra las posiciones que postulan la existencia de un estado desvinculado de los intereses de clase o supuestamente portador de un "proyecto nacional". Pero nosotros retomamos aquí lo que se relaciona con la obra de Cardoso, por interesar al tema de nuestro trabajo.

y mediando en los conflictos de clase gracias al control de las organizaciones corporativas. Pero a partir de 1964 el estado no sólo volvió a cambiar en sus relaciones con la sociedad civil, sino también en su estructura más específica: la organización interna de su aparato, la magnitud de su intervencionismo económico y la morfología de su burocracia. También por la introyección en sus cuadros de un ethos capitalista y de una cultura política autoritaria.

No obstante, lo más llamativo es la falta de coordinación que presenta este nuevo aparato estatal, incoherencia que parece indisociable de su propia lógica de funcionamiento:

"De hecho, lo que parece caracterizar la expansión del estado en el período considerado, es que se realiza a través de impulsos contradictorios y originarios tanto en fuerzas centrípetas (concentración de recursos financieros y decisiones normativas a nivel del sector Gobierno, entendido como el ejecutivo y los ministerios) como en fuerzas centrífugas (agencias gubernamentales dotadas de libertad para la asignación de recursos, disponiendo de capacidad para generar recursos adicionales por sus propios medios y actuando con independencia entre sí)" (Martins, L., 1984).

Todo esto es acompañado por "una intensa política interburocrática (...) si se deja de ver al Estado como un actor unitario frente a la sociedad, para percibirlo por el prisma de sus relaciones internas" (Martins, L., 1985, p. 43) sin que las dinámicas contradictorias del movimiento de expansión se integren al sistema, sino que más bien actúen como un "universo en expansión". Dicho crecimiento de lo que el autor llama "base material" del estado, se realiza en dos planos: ampliación de recursos y flujos financieros, y ampliación de su actividad propiamente empresarial.

Hay en esto consecuencias muy importantes. La principal es que tal expansión era contradictoria con el discurso liberalizante del régimen y que no obstante se intensificó, pese a la fuerte reacción de los empresarios privados. A la vez la burocracia se justificaba, paradójicamente, con argumentos procapitalistas y no "estatizantes" como era lo tradicional:

"(...) tal vez por primera vez en la historia reciente del país, se comprueba la ausencia de una racionalización justificadora - de una ideología - capaz de dar cobertura a la expansión del Estado. Al contrario, lo que se ve surgir en el ámbito del propio Estado es que se expande la apología de la empresa privada, cuando no un grito de alarma por los peligros que encerraría aquella expansión" (Martins, L., 1985, pp. 40-41).

Esto se explica por la forma no planificada (y no prevista) en que se dio tal expansión. Pero también porque, dentro de la concepción liberalizante que inspiró la gestión de Castelo Branco y Roberto Campos, las empresas públicas fueron privadas de recursos; para legitimarse, y para no ser juzgadas como factor de inflación⁴² adoptaron criterios operativos similares a los de la empresa privada, lo que favoreció su independización de los controles gubernamentales.

La actividad pública empresarial guiada por criterios de costo-beneficio proveyó así una base de acumulación económica y eficiencia administrativa que fortaleció paradójicamente el papel del estado. Este pasó incluso a ser el socio ideal de las empresas transnacionales a través del mecanismo de joint ventures (Martins, L., 1985, pp. 193-194). Pero a su vez, en el seno del estado se generó una independización del sector empresarial y varias lógicas contradictorias que repercutieron sobre la implementación de las políticas públicas y la ejecución de los servicios. La propia capa gerencial del estado tendió a asumir, como se dijo, una especie de ethos capitalista que abarcó a los servicios públicos en general (y no sólo a las empresas productivas del estado) dada la gestión cuasi-privada de la cosa pública (esto fue lo que llevó a Cardoso a hablar de una "burguesía de estado"). En el área de la llamada "administración indirecta", esa expansión del estado fue desordenada, por no decir caótica. El estado surgido en 1964, estaba lejos de constituir un sistema:

"Ese fenómeno de un Estado que parece perder la contabilidad y el control de su propio aparato, con su consecuente multiplicación de lógicas particulares y contradictorias en su ámbito y esto justamente en el momento en que se amplía la importancia de su papel en el dominio económico, parece situarse en la raíz de la crisis interna engendrada por su propio modo de expansión." (Martins, L. 1984).

Los medios financieros para lanzar la expansión del estado y sostener el boom económico provinieron de la reorganización de las finanzas públicas en 1965-1968. A la vez que concentraba recursos en el estado, esto trajo desorganización y reorganización de intereses en el interior de las clases dominantes; de lo que resultó un debilitamiento de la capacidad de representación de intereses del sector privado y por tanto una asimetría de poder entre los beneficiarios de las políticas económicas y una burocracia pública que concentraba poder, no

42.

Ya a mediados de los años sesenta Gracilarena (1967, p. 199) anotaba que "La lucha antinflacionaria parece haberse convertido en la principal vía de autojustificación para los gobiernos militares: una especie de sucedáneo simbólico de la guerra". Pero ello no daba verse sólo como una inquietud por lo económico, sino también por la eficiencia estatal; como observaron Cardoso y O'Donnell, el modelo de tipo brasileño trajo en general una obsesión de eficiencia.

sólo gracias al régimen autoritario, sino también porque la clase dominante era jaqueada en su base material. De ahí la campaña antiestatizante que impulsaron los empresarios privados en la segunda mitad de los años setenta.

Sin embargo hubo también procedimientos sui generis mediante los que se resolvieron si quiera de forma aleatoria estas tensiones, sin alterar el modelo de crecimiento económico asociado a la expansión del estado. La forma caótica y autonómica en que se dio tal expansión permitió a la empresa privada resarcirse de su marginación relativa en el proceso decisorio mediante alianzas con distintos niveles burocráticos (los famosos "anillos" de Cardoso). La alianza solía establecerse a nivel de intereses concretos más que de la definición de la política propiamente dicha, y buscaba influir en la distribución de los recursos estatales destinados a subsidiar al sector privado. Pero ello se daba en una arena restringida a empresarios y funcionarios y exigía, para subsistir, un crecimiento continuo del sistema económico, sin el cual las alianzas entre estado y sector privado se descomponían. Hacia fines del régimen militar, la crisis fiscal del estado brasileño provenía "de las políticas burocráticas destinadas a crear artificialmente cierto tipo de desarrollo capitalista" (Martins, L., 1985), o sea, del mismo "modo de expansión" del estado.

Martins supone que si el régimen hubiera sido capaz de dominar estas lógicas contradictorias quizás hubiera evolucionado hacia formas totalitarias de control político. En cambio, la segmentación y feudalización del estado sirvieron para consolidar el autoritarismo, puesto que el acrecimiento del poder personal del ministro o presidente era la forma de asegurar aquello que la estructura orgánica del aparato de estado parecía incapaz de lograr: su coordinación. El poder discrecional de las cúpulas no es así resultado del anacronismo o patrimonialismo del régimen, sino de la modalidad anómica de la expansión estatal. Pero el autoritarismo no puede evitar que la multiplicación de los loci de decisión debilite la capacidad de los órganos centrales del estado para controlar el conjunto y planificar las políticas públicas. La falta de una adecuada estructura de representación de intereses, la ausencia de controles de la sociedad sobre el estado, empuja a éste a la entropía (Martins, L., 1985, pp. 238-239).

Martins insiste en llamar "capitalista" a este tipo de estado

43. Naturalmente no se puede afirmar que el régimen autoritario nació PARA eso (lo que equivaldría a retornar a una filosofía funcionalista de la historia). El autoritarismo es fruto de un conjunto complejo de causas, entre las que entra lo que O'Donnell llama el factor de amenaza; ello no quita que luego adquiera nuevas funciones que contribuyen a su supervivencia.

apoyado en una gran autonomía de la dimensión política.⁴⁴ Pero la noción que maneja parece acercarse a la de aquellos autores que definen al estado como una organización burocrática diferenciada, coordinada y centralizada, dotada de los recursos necesarios para garantizar su autonomía y que controla en forma excluyente un territorio particular y sus habitantes⁴⁵. No obstante, de la lista de elementos que componen esta definición, hay por lo menos uno - la coordinación - que estaría evidentemente en crisis en el caso brasileño, lo que abonaría la hipótesis de que, lejos de compaginar los niveles económico y político, la aceleración del crecimiento en los países periféricos, a la vez que estimula el desarrollo del estado apareja un aumento de las disfunciones, tanto en el interior del propio estado como en su relación con la economía.

44. "La expresión Estado capitalista debe entenderse (...) en un doble sentido: como un estado garante del orden social capitalista y como un Estado cuyo aparato se expande con (y a través de) prácticas capitalistas" (Martins, L., 1985, p. 40). Véase que ambos argumentos apuntan en realidad a fenómenos muy distintos, por lo que difícilmente puedan contenerse en un solo concepto inequívoco. Además, el segundo es de una validez dudosa, porque el hecho de que el estado se expanda con prácticas capitalistas no quiere decir que sea capitalista, en la misma medida en que una empresa privada que adopte métodos de planeación copiados del sector público no se convierte por ello en una empresa estatal. La crítica de Martins al sentido común marxista no llega al punto de cuestionar uno de sus principales mitos teóricos: el de "estado capitalista".

45. Ver. Tilly, Charles (1975) y Birnbaum, Pierre (1985).

V. CONCLUSION

Dos de los autores reseñados se basan preferencialmente en el caso brasileño y el tercero (O'Donnell) también lo contempla, aunque se centre en la Argentina. Efectivamente, a principios de la década de los setenta Brasil resaltaba, en América Latina, por sus impresionantes tasas de crecimiento industrial, por la elevada participación del capital extranjero y por los cambios sufridos en su modelo de organización política, con la emergencia de un nuevo tipo de dictadura impersonal y modernizada, en que el poder era ejercido colectivamente por la burocracia militar y la tecnocracia civil. No es por tanto de extrañar que dada la reiteración, en otros países de la región, de un modelo similar de control político unido al intento (no siempre exitoso) de incentivar el desarrollo industrial, se generalizara la hipótesis de que a cada etapa de modernización corresponderían fenómenos políticos homogéneos.

No cabe duda de que había cierta consistencia (y para su tiempo, novedad) en este pensamiento, particularmente en lo relativo a la persistencia del autoritarismo y al nuevo papel del estado como fuerza autónoma asociada al capital local y al capital extranjero. A cambio de ello, hubo un aspecto particularmente crítico en la elaboración del modelo burocrático-autoritario por parte de Cardoso y O'Donnell, dado por la confusión de hecho entre régimen económico y régimen político⁴⁶. La misma se contradecía con la observación comparativa de la política latinoamericana que arrojaba como resultado: (i) la presencia generalizada del autoritarismo, en sus distintas variantes; (ii) más la aparición, en algunos países, de un tipo peculiar de régimen adaptable a circunstancias socioeconómicas variadas, que es la dictadura militar-burocrática; (iii) pero, en contraparte, el débil vínculo entre la profundización industrial y un tipo de estado o de régimen en particular. Si hay pues un fenómeno político característico de la década de los sesenta y setenta en América Latina es el de este estado militar que, desde su temprana aparición en Brasil en 1964 y en Argentina en 1966, combinó el élan desarrollista con la prevención anticomunista.

No es de desdeñar la relación del autoritarismo burocrático con factores económicos tanto exógenos como endógenos, verbigracia la modernización e internacionalización de las economías locales. Este proceso puede favorecer la emergencia de regímenes autoritarios porque fomenta la descomposición de las estructuras preexistentes, acarreado cambios sociales bruscos e inestabilidad política, y exige una movilización de recursos, reestructuras aceleradas y grados de eficiencia administrativa y

46. En cambio hay que excluir de ésta y las siguientes críticas a L. Martins, que estudia la relación entre profundización industrial y autoritarismo político en un caso concreto, sin llegar a postular, pese a sus reflexiones teóricas, un modelo general.

disciplina social que requieren de un poder centralizado. Pero, en revancha, no puede afirmarse que esta centralización autoritaria se de en todo caso por vía militar (piénsese en el caso de México) ni que se asiente en un proceso de crecimiento industrial (piénsese en los casos de Chile y Uruguay) ni que corresponda a una etapa avanzada de modernización (piénsese en el caso de Perú). Por todo lo cual hay que convenir que la categoría de autoritarismo burocrático no ampara en la realidad a un único tipo de régimen ni de etapa de desarrollo.

¿Qué es lo que explica la pervivencia de las elaboraciones de Cardoso y O'Donnell pese a las objeciones que se les puedan hacer? Aparte de sus innegables contribuciones y de la ausencia de una nueva formulación que las sustituya, nos animaríamos a adelantar que tal vitalidad radica también en dos malentendidos, uno en torno a la autonomía del estado y otro en torno al carácter burocrático de los nuevos regímenes.

Los fenómenos políticos recientes en diversos países de América Latina, han producido un comprensible llamado de atención sobre el tema de la autonomía del estado y sobre la presencia de un moderno poder burocrático. No obstante, si ello se refiere a la obra de los dos autores citados se puede hablar con justicia de malentendido porque:

(i) El problema de la autonomía del estado no es muy bien resuelto, teóricamente, ni por Cardoso ni por O'Donnell, que tienden a afiliarse a la tesis marxista que disuelve el concepto de estado en el de dominación de clase⁴⁷.

(ii) Hablar de estado burocrático es, strictu-sensu, un pleonasm⁴⁸. El factor burocrático puede ser (y es) indicador de un desarrollo estatal más pronunciado del que existía anteriormente en América Latina, cuando predominaban regímenes oligárquicos con instituciones públicas de alcance restringido, o sistemas partidarios pluriclasistas que constituían un contrapeso a la expansión del poder autónomo de la burocracia estatal. Pero lo más importante en este punto es que O'Donnell, al hablar de régimen o de estado burocrático no lo hacía en el sentido corriente (que alude al poder del funcionariado público) sino en referencia a la tipología de Apter en cuya denominación lo burocrático tiene un significado distinto y más limitado que el de uso corriente.

47. En la obra de O'Donnell esto es visible en su artículo sobre el estado y en O'Donnell (1982), aunque no en sus trabajos iniciales.

48. No lo es, en cambio, hablar de regímenes burocráticos, porque puede haber regímenes no burocráticos o poco burocratizados.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- Apter, David (1970a): Estudio de la modernización; Amorrortu, Buenos Aires.
- Apter, David (1970b): Un paradigma de análisis político; en Apter, David (1970a), Amorrortu, Buenos Aires.
- Apter, David (1972): La política de la modernización; Paidós, Buenos Aires.
- Aricó, José (1988): La cola del diablo. Itinerario de Gramsci en América Latina; Nueva Sociedad, Caracas.
- Badié, Bertrand y Birnbaum, Pierre (1978): Sociologie de l'Etat; Seuil, París.
- Birnbaum, Pierre (1985): L'action de l'Etat. Différenciation et dédifférenciation; en Grawitz, M. y Leca, J. (1985).
- Blomstrom, Magnus y Hettne, Björn (1984): Development Theory in Transition. The Dependency Debate and Beyond: Third World Responses; Zed Books, London.
- Cardoso, Fernando H. (1972): Estado y sociedad en América Latina; Nueva Visión, Buenos Aires.
- Cardoso, Fernando H. (1975): Autoritarismo e democratização; Paz e Terra, Río de Janeiro.
- Cardoso, Fernando H. (1977): "Estado capitalista e marxismo", en Estudios CEBRAP, No. 21, San Pablo.
- Cardoso, Fernando H. (1984): "La sociedad y el Estado", en Pensamiento Iberoamericano, No. 5-a, enero-junio, Madrid.
- Cardoso, Fernando H. (1985): Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina, en Collier, David (1985).
- Cardoso, Fernando H. y Faletto, Enzo (1969): Desarrollo y dependencia en América Latina; Siglo XXI, México.
- Collier, David (1985): El nuevo autoritarismo en América Latina; Fondo de Cultura Económica, México.
- Easton, David (1968): Política moderna; Letras, México.
- Evans, Peter y Stephens, John D. (1988-89): Studying Development since the Sixties; en Theory and Society, vol. 17/5.

- García Pelayo, Manuel (1977): Notas sobre la idea del estado en la socialdemocracia clásica, en García Pelayo, Manuel (1977): Las transformaciones del estado contemporáneo; Alianza Editorial, Madrid.
- Graciarena, Jorge (1967): Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina; Paidós, Buenos Aires.
- Grawitz, M. y Leca, J. (1985): Traité de science politique, T. 3.; Presses Universitaires de France, París.
- Greenstein, F. y Polsby, N. (1975): Handbook of Political Science, Vol. 3, Addison-Wesley, Massachusetts.
- Huntington, S. (1972): El orden político en las sociedades en cambio; Paidós, Buenos Aires.
- Linz, Juan (1975): Totalitarian and Authoritarian Regimes, en Greenstein, F. y Polsby, N. (1975).
- March, James y Simons, Herbert (1964): Teoría de la organización; Ariel, Barcelona.
- Martins, Luciano (1984): "Expansão e crise do Estado (Reflexões sobre o caso brasileiro)", en Pensamiento Iberoamericano, No. 5-a, enero-junio, Madrid.
- Martins, Luciano (1985): Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64; Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (1975): Estado, estructuras de poder y formaciones sociales en América Latina. Bibliografía; Santiago de Chile.
- O'Donnell, Guillermo (1972): Modernización y autoritarismo; Paidós, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1977a): Apuntes para una teoría del estado, CEDES, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1977b): "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario", en Revista Mexicana de Sociología, No. 1, México.
- O'Donnell, Guillermo (1982): 1966-1973. El Estado burocrático-autoritario. Triunfos, derrotas y crisis; Belgrano, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1988): Introducción a los casos latinoamericanos, en O'Donnell, G., Schmitter, Ph. y Whitehead, L. (comps.) (1988).

- O'Donnell, G., Schmitter, Ph. y Whitehead, L. (comps.) (1988):
Transiciones de un gobierno autoritario, Paidós, Buenos
Aires.
- Poulantzas, Nicolas (1969): Poder político y clases sociales en
el estado capitalista; Siglo XXI, México.
- Poulantzas, Nicolas (1979): Estado, poder y socialismo; Siglo
XXI, México.
- Rodriguez, Octavio (1980): La teoría del subdesarrollo de la
CEPAL; Siglo XXI, México.
- Simon, Herbert (1982): El comportamiento administrativo; Aguilar,
Buenos Aires.
- Tilly, Charles (1975): Reflections on the History of European
State-making, en Tilly, Charles (comp.) (1975).
- Tilly, Charles (comp.) (1975): The Formation of National States
in Western Europe; Princeton University Press,
Princeton.
- Varela, Gonzalo (1990): "El análisis de los sistemas políticos
latinoamericanos", en Secuencia, No. 16, enero-abril,
México.