Breve análisis de algunas particularidades históricas del Estado Nación, como idea y realidad en América Latina

Por *Mauro Casa González*[1]

Noviembre 2009

Los Estados Nacionales emergentes

El **Estado** puede definirse como la instancia institucional que comprende a la política y al ejercicio del poder político. Por **política** entendemos un proceso especializado que conduce a la adopción, dirección, control y administración de las decisiones orientadas al gobierno de los asuntos públicos.

Dicha actividad dirime los conflictos entre los intereses contradictorios, a partir de estructuras que definen una esfera particular y específica, de la cual emanan las decisiones que se imponen obligatoriamente a todos los individuos. La resolución de los conflictos por poder y riqueza de una sociedad compleja, antagónica y plural vuelve útil y necesario a ese espacio que llamamos Estado. El mismo apela al ejercicio del **poder político** como recurso capaz de dirigir la conducta de los hombres, mediante mandato o influencia, a través de consenso, persuasión o imposición de la autoridad. De este modo, se establece una voluntad coherente rectora del ordenamiento de la sociedad.

El Estado engloba pues al conjunto de funciones normativas responsables de la dominación pública, y del control de los recursos políticos soberanos que aseguran la existencia de una población nacional sobre un territorio de fronteras delimitadas y reconocidas. Su objetivo principal es mantener el orden, la conservación y la reproducción de la sociedad.

Cuando nos referimos al **Estado Nación** (comunidad humana particular que se constituye como nación soberana); hablamos de una forma de organización política sofisticada, consolidada durante la Modernidad Europea, para extenderse posteriormente al resto del planeta.

[1] Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República Oriental del Uruguay / Estudiante de la Licenciatura en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Federal de Paraná. República Federativa del Brasil

Se distingue por los lazos de solidaridad particularmente intensos que existen entre sus miembros, por su meta de realización de un orden jurídico supremo y por el cumplimiento coercitivo del mismo. Su aparición depende de la fijación de una colectividad humana medianamente homogénea sobre un espacio físico, sometida a un poder monopólico en el uso legítimo de la fuerza, que se evidencia en un conjunto de órganos de gobierno. La Nación equivale al soporte sociocultural y a las normas comunes de esta colectividad organizada.

El Estado Nación surge como unidad de poder continua, recia, permanente e incontrastable, que impone a los sujetos el deber general de la obediencia, en contraposición a las formas de dominio imprecisas, laxas e intermitentes que imperaban hasta esa época. Como término, abarca a la propia entidad territorial y a todas las estructuras político-organizativas legislativas, jurídicas y administrativas del Gobierno. Así, la sociedad se somete a una autoridad coercitiva legalmente suprema, que no admite otro poder equiparable al suyo, y que cuenta con la plausibilidad de la sanción violenta para fijar las pautas a las que deben ajustarse los sujetos.

Esta caracterización del Estado Nación debe completarse con una mayor especificación de los elementos que lo definen.

El **Territorio** es el factor geográfico resultante de las decisiones y acciones producidas por las instituciones y agentes estatales, que lo configuran formal o informalmente en sus formas y límites, en procesos de larga duración. En dicho espacio territorial se desenvuelve la acción estatal, que dicta leyes, las aplica y ejecuta, haciendo uso del **Poder Soberano**, que se manifiesta en un eje de coerción y consenso, para su estabilidad y legitimidad. Este ejercicio de la autoridad se ejecuta sobre el conjunto de individuos que se encuentran dentro de la jurisdicción territorial del Estado. Los que detentan la nacionalidad del país constituyen al **Pueblo.**

En síntesis, el Estado Nación es fruto de un proceso de construcción histórica que se encuentra en permanente tensión, dado que ambos conceptos pueden no resultar equivalentes en un mismo tiempo y lugar. En general ocurre la coincidencia entre la creación de un ente que ejerza la autoridad política, y el desarrollo de una solidaridad específica entre la población que comparte la voluntad de convivir y de participar de esa comunidad, con proyección a futuro.

En el Estado Nación confluyen el proceso de **centralización** por el cual desaparece el policentrismo feudal de unidades dispersas, y el de **concentración** que dota de poder creciente a esta entidad única; la cual asegura su afianzamiento y

continuidad con la aparición de una burocracia civil y militar profesional, y un orden jurídico nacional.

Los Estados Populistas

El esquema de Estado Liberal-Oligárquico fue duramente castigado por la crisis de los años 1930, dado su modelo de inserción dependiente y periférica en el mercado internacional. Las tensiones generadas por la situación económica desnudaron las debilidades constitutivas intrínsecas de dicho Estado.

Comenzó a fragmentarse la clase oligárquica que detentara el poder político; y a resquebrajarse la representatividad del régimen ante el ingreso a escena de las masas movilizadas -a través de partidos, organizaciones gremiales y sindicales, etcétera-, que presionaban por ampliar su participación en el sistema político. Se dispuso una alianza táctica entre grupos antagónicos en formación para derribar dicho régimen, primando el "principio de armonía social". La inestabilidad obligó al Estado a incorporar nuevas funciones y dispositivos institucionales, transformándose para ajustar el sistema de dominación a una sociedad efervescente, con demandas crecientes. El nuevo modelo de desarrollo se avocó a la industrialización sustitutiva de importaciones, dotando de protagonismo a los sectores burgueses y obreros urbanos, naturalmente contrarios a los intereses agroexportadores de la oligarquía tradicional; logrando que las bases reales del poder estatal se alteraren sustancialmente.

El **Populismo** sería una de las fórmulas políticas adoptadas para dirigir estos cambios, con fuerte contenido autoritario y apoyo militar.

Se nutrió de las masas desheredadas (que exigían la autonomía del Estado frente a las élites aristocráticas), para dedicarse a ampliar el aparato estatal, proteger la producción nacional y reservar el mercado interno; asegurando en última instancia la continuidad del orden socioeconómico vigente.

Enfrentaba el dilema de crecer o distribuir; de convertirse en desarrollista o benefactor. Fue síntesis de ambas alternativas; un Estado de "compromiso" que las conciliaba. El mismo no contaba con ideología previa que lo orientaran, ni con recursos financieros y administrativos adecuados, por lo que recurrió a la ambigüedad, y a la activación y acogimiento de los sectores sociales más radicalizados y riesgosos, para constituirlos en respaldo y destinatario principal de sus políticas públicas.

Así se configuró una dinámica de vertiginosos cambios en todas las esferas vitales de las naciones latinoamericanas, puesto que los gobiernos dependían de una adecuada respuesta a la presión social, y de acuerdos políticos inclusivos para alcanzar estabilidad y legitimidad.

La extensión de la base social se tradujo en una oleada de participación y ciudadanía masiva, con actores colectivos acordes a este esquema de democracia parcial. El Populismo se erigió sobre prácticas de estatismo intervencionista, redistribución, asistencialismo, justicia social y antimperialismo. Su relación con las masas fue verticalista, siguiendo patrones tradicionales de seguimiento a ultranza del líder; encarnación de la Nación. Apuntaba a una apertura controlada del sistema político, sin democratizarlo efectivamente; ya que los mayores derechos sociales eran condicionados por restricciones y vínculos corporativos (clientelismo, cooptación del sindicalismo), y se implementaba una suerte de "dictadura paternalista", con estructuras que encuadraban a las masas en un nacionalismo totalitario e irracional. Diremos entonces que se ensanchó la participación socioeconómica, pero que en lo estrictamente político se impulsaban las organizaciones jerárquicas, doctrinariamente monolíticas.

En definitiva, el Populismo latinoamericano surgió en el marco de la conformación del Estado Nacional – Popular, en las décadas de 1940 y 1950.

Los factores definitorios para su aparición fueron varios.

Se destaca el deterioro del modelo de producción primario, "hacia fuera"; la relevancia que van cobrando ciertos grupos sociales de creciente organización, demandantes de protección socioeconómica estatal, y acrecentamiento de los espacios políticos; la emergencia y el importante ascenso de los partidos políticos marxistas en el continente. Dichos elementos no podían ser asimilados por un Estado de tipo Oligárquico, que se tensiona y se vuelve incapaz de legitimarse ante su población; haciéndose necesaria la búsqueda de un modelo económico y político incluyente, que abarcara a los sectores populares urbanos y lograra la unidad del país a través de la identidad nacional; aunque sus mecanismos resultaran autoritarios, difusos, simbolistas y personalistas, sustentados en la afirmación de la dicotomía "pueblo – oligarquía".

Este conjunto de rasgos se evidenciarían en los casos de **Populismo clásico** de Getulio Vargas en Brasil, Juan Perón en Argentina y Lázaro Cárdenas en Méjico.

Las innovaciones introducidas por el Estado Desarrollista

El Estado Desarrollista fue una concepción paradigmática y corriente estructurada original que dominó los modelos políticos del continente hasta entrada la década del sesenta.

Aparece a partir de los aportes surgidos de la CEPAL, y centrados en las cuestiones nacionales. Esta agencia difundía la teoría del desarrollo, planteada en Estados Unidos y Europa, tras la segunda guerra mundial, para explicar las disparidades económicas que los beneficiaban y convencer a los Estados menos favorecidos de sus posibilidades de progreso.

Construyeron un concepto de desarrollo económico a partir del desdoblamiento del aparato productivo en los sectores primario, secundario y terciario. Toman al proceso ocurrido en los países capitalistas avanzados como un fenómeno de orden general y a su posición en el contexto internacional como resultado de una evolución. El subdesarrollo sería una situación previa al desarrollo pleno (completado el desdoblamiento sectorial), existiendo entre ambos momentos el llamado 'take off', al darse las condiciones propicias de modernización social e institucional en los países. Este proceso traería tensiones, manifestadas en una situación de dualidad estructural, que opondría un sector moderno al sector tradicional de la sociedad en cuestión.

El desarrollismo introduce la intervención en la esfera económica, fomentando la existencia de un fuerte sector público que regule al mercado –instancia aún protagónica de la economía-. Buscaría elevar la racionalidad y la justicia social del nuevo sistema, configurado de manera mixta; aplicando políticas de redistribución progresiva del ingreso a favor de las masas.

Promovían una ideología nacional interesada en la integración regional, con el fin de aprovechar las ventajas agregadas a escala, en beneficio de los mercados internos considerablemente aumentados, y fuertemente protegidos de la competencia internacional.

La diferencia fundamental del modelo desarrollista con respecto al populismo (a pesar de las similitudes en el área de políticas sociales), consiste en el énfasis puesto por el primero en la promoción del crecimiento económico, en desmedro de la conformación de un Estado benefactor que se aplicara principalmente en la redistribución.

El desarrollismo prevaleció por sobre el Estado social, en un continente con importantes dificultades para conciliar el gasto económico y el social, y lograr de forma óptima la dosificación de recursos escasos. Igualmente, los Estados desarrollistas terminaron participando activamente e invirtiendo en la economía capitalista, provocando fuertes desequilibrios sociales.

El Estado desarrollista se vincula a la realidad interna del continente y expresa sus contradicciones de clase, criticando la teoría clásica del comercio internacional; según la cual cada país debe producir los bienes en los que alcance mayor productividad, y condiciones privilegiadas de competencia.

La CEPAL demostraría la tendencia permanente al deterioro de los términos de intercambio en detrimento de los países exportadores de productos primarios, sometidos a una sangría de riqueza en favor de los más desarrollados. Este esquema centro-periferia aseguraba una validez hasta entonces privilegio de la teoría marxista imperialista; que consideraba al desarrollo y subdesarrollo como fenómenos cualitativamente antagónicos y complementarios (teoría de la dependencia) en la acumulación de capital.

Los Estados desarrollistas sostenían que, a partir de medidas correctivas en la política económica, accederían al desarrollo capitalista pleno, de forma autónoma. Por eso concebían al Estado como una instancia con racionalidad propia, situada por encima de la sociedad, y cuyo objetivo económico debía ser la industrialización que elevaría los salarios, viabilizando el mercado interno, e induciría el progreso técnico, poniendo fin a las transferencias de valor, mediante la sustitución de importaciones de bienes manufacturados. A partir de allí ocurriría la transformación social, corrigiéndose los desequilibrios y desigualdades.

El Estado desarrollista era funcional a la ideología de la burguesía industrial que recurría a una alianza con el proletariado y la clase media asalariada, y se oponía a la tradicional división internacional del trabajo, exigiendo a los centros capitalistas el establecimiento de un nuevo tipo de relaciones. Durante los años 1950, se convertiría en posición dominante y matriz de las políticas públicas, conjugando las ideas-fuerza de afirmación nacionalista y superación del subdesarrollo.

La reconstrucción del Estado Nación tras los años del neoliberalismo hegemónico, a partir del advenimiento de las izquierdas latinoamericanas al Gobierno

América del Sur atraviesa un período de transformaciones luego de los nefastos efectos de las reformas neoliberales, y el acceso al poder de actores históricamente marginados (caso de los movimientos indígenas); en una dinámica que permite diferenciar dos procesos: países del Cono Sur, que logran altas tasas de crecimiento económico y mejoras de sus indicadores sociales, y países andinos, de economías primarias y fuerte exclusión social, que atraviesan un verdadero cambio de época.

Esta dicotomía responde a diferentes circunstancias históricas e intereses, mucho más que a visiones por un lado realistas y por otro idealistas de las izquierdas.

El continente experimenta cambios políticos, económicos y sociales profundos y acelerados, tras décadas de autoritarismo, desequilibrios y desigualdades en dichos planos. Se revierte una prolongada recesión, configurándose un equilibrio macroeconómico que expande el empleo y reduce tanto pobreza como desigualdad.

Esta mejora de la situación social se complementa con la aplicación de políticas públicas de educación, salud, vivienda, saneamiento y transferencia de renta.

Desde el punto de vista político, todos los gobiernos han sido electos libre y democráticamente, con una amplia participación popular, donde cobran protagonismo actores relegados, como los pueblos originarios. A su vez, han ganado fuerza las propuestas de integración regional, abriendo nuevas perspectivas al continente para una inserción competitiva conjunta en el mundo.

América del Sur cuenta con ventajas significativas para lograrlo. Dispone de la mayor base energética del planeta; cuenta con reservas naturales notables y sin explotar; con un importante parque industrial; así como universidades, centros de investigación; y una población e ingreso de importante tamaño, que apuntala las pretensiones de convertirse en un actor global. La nuestra es una zona de paz, en la que no se verifican conflictos bélicos (con la salvedad de Colombia), étnicos ni religiosos; dado que, en su diversidad, presenta referencias culturales comunes, espacios de entendimiento y comprensión entre sus habitantes.

La integración que permita asegurar una presencia global del continente, requiere garantizar el crecimiento sustentable y enfrentar la pobreza y la desigualdad, como mayores desafíos, configurando una infraestructura que de consistencia al proceso. La

integración avanza a un ritmo lento por la diversidad de los países, y a pesar de la conciencia de su necesidad.

Existen grandes similitudes entre los países del Cono Sur, que sufrieron en las décadas de 1960 y 1970 profundas crisis económicas y perjuicios políticos, con el cuestionamiento de sus proyectos nacional-desarrollistas, de industrialización sustitutiva de importaciones.

La sucesión de golpes de Estado se sustentó en la voluntad conservadora de frenar las movilizaciones populares demandantes de reformas estructurales. La violencia de las dictaduras favoreció la introducción del neoliberalismo y la concentración de la riqueza. No lograron equilibrio, sino desnacionalizar y desestructurar el aparato productivo, degradando al Estado y criminalizando partidos y sindicatos. El fracaso de esas políticas llevó a profundas crisis que precedieron el actual círculo virtuoso de desarrollo que asocia crecimiento, distribución de la riqueza y fortalecimiento democrático, reduciendo incluso la tradicional vulnerabilidad externa.

El ímpetu reformador en el área andina responde a otra configuración histórica. Las economías se basan allí en importantes fuentes energéticas y recursos minerales. Sus clases dominantes no aprovecharon este capital para el desarrollo y la redistribución, siendo rentistas y parasitarias; potenciando la polarización social y étnica. La vulnerabilidad primario-exportadora se conjugó con sistemas políticos excluyentes, insensibles a las reivindicaciones populares. La reciente irrupción de los movimientos sociales ocurre en un ambiente institucionalmente frágil que impone la búsqueda de nuevas estructuras.

El “nacionalismo popular” es la construcción de un equilibrio político antiimperialista, que añade a la independencia política del siglo XIX, las dimensiones socioeconómicas en el siglo XX. Permite el surgimiento de nuevos derechos, de valores simbólicos que amplían la ciudadanía; formulando una soberanía nacional que confronta la inequidad social y el sometimiento externo.

El fuerte reformismo de América del Sur implica conflictos que dificultan la propia integración. Los dilemas de la región reflejan percepciones e intereses diferenciados que no responden en absoluto a “una izquierda buena y otra mala”▪.

*