

TERCERA PARTE

LA FASE ACTUAL

Capítulo I. Transformaciones del sistema internacional	227
1. Concentración del poder a escala mundial	229
2. Duopolio y guerra fría	230
3. Del duopolio a la multipolarización	239
4. Crisis en los bloques	240
A. Estados Unidos	240
B. Europa occidental	251
C. Japón	253
D. Unión Soviética y el bloque comunista	254
E. China comunista	255
F. El Tercer Mundo	256
Capítulo II. Las coordenadas externas	261
1. La Tercera Revolución Científico-Tecnológica	261
A. Patrón de acumulación y paradigma tecnológico-productivo	264
B. Incidencias en el empleo	265
2. El Estado en la paz y en la guerra	270
Estado, ciencia y tecnología	277
3. Transnacionalización y mundialización	283
4. Nueva división mundial del trabajo	287
5. El proyecto político de la integración mundial	293
6. El correlato interno: el camino/estilo de crecimiento neocapitalista	295
7. Estructuras del poder mundial	299
A. El poder cultural-ideológico	302
B. El poder militar	303
8. Crisis general y crisis del Estado	307
Invasión de los espacios	320
9. Ciencia, Estado y derecho público	323

10. Sector público y privatizaciones en los centros desarrollados	336
11. Intervencionismo y autonomización del Estado latinoamericano	345
12. El Estado: entre la crisis y la reforma	349
Capítulo III. Las coordenadas internas	357
1. El triángulo infernal	357
2. Patrones socioculturales	361
3. Política: vida y subsistema	366
4. Hacia un nuevo cesarismo	369
5. Dictaduras del Cono Sur	375
6. Espectrónica y mercado financiero mundial	382
Capítulo IV. Contratendencias y limitaciones	391
Capítulo V. Crisis financieras internacionales	403
Capítulo VI. ¿Muerte o transfiguración del Estado-nación soberano?	411

TERCERA PARTE

LA FASE ACTUAL

CAPÍTULO I

TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA INTERNACIONAL

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, una sucesión de cambios rápidos y profundos van abriendo paso a una reacomodación de fuerzas y relaciones en el sistema internacional, hoy en pleno proceso. Si ello no permite todavía discernir hacia qué nuevo orden mundial se marcha, sí es posible detectar ciertas tendencias y dilemas en emergencia y desarrollo.

Una de las perspectivas que es posible elegir para el análisis es la de la hegemonía mundial, en general, y la de los Estados Unidos en particular.

De 1914 parte una Guerra Mundial de treinta años, con un armisticio como largo intermedio. La primera fase es, en sustancia y como núcleo central, la lucha por la redefinición de la hegemonía mundial entre Inglaterra y Alemania que, como se ha visto, no termina con una solución definitiva, y tiene resultados imprevistos. Algunos de los vencedores, como Gran Bretaña y Francia, se debilitan y se ven reducidos a una posición secundaria. Los viejos imperios (austro-húngaro, turco, ruso) son desintegrados. Alemania es vencida, pero no destruida ni resignada. Europa pierde su posición central. Emergen nuevas potencias extraeuropeas: Estados Unidos y Japón, y una nueva potencia no capitalista: la Unión Soviética (Sternberg; Hallet Carr; McNeill, *passim*).

La entreguerra 1918-1939 presencia la oposición entre Inglaterra y Francia, ambas más o menos debilitadas, pero todavía en el centro del escenario diplomático-estratégico, y los Estados revisionistas y militarizados de Italia, Japón y Alemania (esta última con la pretensión de lograr una anhelada y perdurable hegemonía). Estados Unidos ratifica su conversión en la más poderosa nación industrial. La Unión Soviética parece estar en marcha hacia el logro de un *status similar*. Las potencias revisionistas son compelidas a expandirse rápidamente, antes de ser anuladas por la conjunción de las dos superpotencias. La Segunda Guerra Mundial implica la derrota de las tres potencias del Eje, el eclipse de Francia, el debilitamiento irreversible de Gran Bretaña.

Las dirigencias de los Estados Unidos no están preparadas para asumir el papel de potencia hegemónica. En el momento en que Franklin D. Roosevelt llega a la presidencia, Estados Unidos enfrenta una gama de graves problemas. La crisis económica y social sacude al sistema en sus cimientos. La victoria en la Gran Guerra no es definitiva ni impide el armisticio en la Guerra de los Treinta Años, con la subsistencia y el agravamiento de los problemas originarios. A ello se agregan las complicaciones introducidas por la Revolución rusa, el ascenso de la Unión Soviética y su implementación con la fundación y los primeros pasos de la Tercera Internacional Comunista, la amenaza y el deseo de la nueva Rusia de incorporación al sistema interestatal. Para Estados Unidos es imperativo impedir el acercamiento de la Unión Soviética y Alemania.

A la creciente amenaza del nazismo, sus simpatizantes y aliados, Estados Unidos busca oponer el *New Deal* como alternativa política de centro más que de derecha. Dado el fuerte peso del aislacionismo en la sociedad y la política de Estados Unidos, se impulsa la justificación del intervencionismo dentro del país y en el mundo. Se realiza la construcción diplomática de algo así como un frente popular mundial que aísla a la Alemania nazi y sus satélites.

Ello se corresponde con la construcción de un Estado benefactor. El *New Deal* resulta así ser la estrategia que Estados Unidos desarrolla para asegurar sólidas bases sociales internas, necesarias para atenuar y superar la gran crisis a la vez que para imponer y jugar el papel de potencia hegemónica. Se estimula el sindicalismo, y se lo incorpora a la maquinaria política y gubernamental de los Estados Unidos, contribuyendo a impedir el surgimiento de un partido laborista o socialista. Se practica el centrismo en la cuestión racial, con abundancia de retórica y pocas concreciones.

El orden mundial de posguerra, su naturaleza, su estructura y su dinámica, sus tendencias y variaciones, resultan y se constituyen por la convergencia, el entrelazamiento, el mutuo refuerzo y la acumulación de una constelación de fuerzas, actores (sujetos y objetos), caracteres, procesos y efectos. Se los examina aquí, primero, como coproductores y coorganizadores del orden mundial de posguerra, para volver a ellos más adelante, como limitantes del Estado-nación soberano. Ellos son: *a*) la concentración del poder a escala mundial; *b*) la Tercera Revolución Científico-Tecnológica (TRCT); *c*) la transnacionalización; *d*) la nueva división mundial del trabajo (N. D. M. T); *e*) el proyecto político de la integración mundial; *f*) el camino/estilo de crecimiento neocapitalista periférico.

1. Concentración del poder a escala mundial

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos adquiere una aplastante superioridad militar, industrial, tecnológica y financiera; se vuelve potencia hegemónica. Ya no necesita enfrentar a gobiernos derechistas en Estados centrales, aunque ahora tiene frente a sí a una superpotencia no capitalista. Puede pasar, de una posición que podría calificarse de centroizquierda, a la de dirigente de la alianza del autocalificado “mundo libre”, contra la izquierda mundial y ante y sobre todo contra el “totalitarismo comunista”.

Estados Unidos puede disfrutar el hecho de que hacia 1945 comienza un largo movimiento expansivo ascendente, la Fase A económica más aguda conocida, y con ello promover y explotar una “Nueva Edad Dorada”. Con ello y para ello se busca el fin del centro-izquierda, afuera y adentro. Desde la presidencia de Harry Truman se incrementa y sofistica la represión, en parte representada y de todos modos simbolizada por el fenómeno del maccarthismo. Para asegurar el frente interno en pro de la nueva era imperial, se busca suprimir la izquierda en Estados Unidos y neutralizar su atractivo para los trabajadores organizados y las minorías étnicas. A los trabajadores se les da una parte del pastel imperial, con mayores salarios reales, a costa de consumidores y trabajadores no organizados, y fuera de Estados Unidos en el mercado mundial. La sindicación y su peso social y político tienen límites. Se favorece o tolera una mayor movilidad ascendente para algunas minorías: católicas, judíos; se otorgan algunos beneficios a la minoría negra.

Al principio, el *New Deal*, de Roosevelt a Carter, da un fuerte cemento interno al sistema: mejoras visibles en el nivel de vida y el *status* social, además de las satisfacciones nacionalistas y chovinistas que se logra por participar en los beneficios y las glorias del poder mundial. A la despreocupación por los problemas y conflictos internos corresponde la concentración predominante en la obtención del control del sistema mundial.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial se perfila e impone una nueva estructura del poder mundial, caracterizada por la hegemonía bipolar de dos superpotencias (Estados Unidos y la Unión Soviética), y la redefinición de las relaciones internacionales de acuerdo con los intereses y poderes de aquéllas, y de sus enfrentamientos, complementariedades y formas de coincidencia y colaboración.

Este proceso puede ser subdividido en tres etapas. Una primera, de bipolaridad y guerra fría, se extiende de 1945 a 1962 o a comienzos de la década de 1970. Una segunda fase va hasta 1989 aproximadamente, y despliega una tendencia a la distensión y la multipolaridad y a la búsqueda de un nuevo equilibrio mundial. Esta tendencia quizá se habría superpuesto a otra más profunda y en parte encubierta al condominio imperial de Estados Unidos y la Unión Soviética sobre el resto del mundo, en el sentido y con el alcance a que luego se hace referencia. Una tercera fase se extiende de 1989 hasta el presente, constituida por el colapso del sistema de la Unión Soviética y de la mayoría de los países de su bloque (con las excepciones de China, Corea del Norte y Cuba), la desintegración de dicho bloque, el triunfo de la hegemonía mundial de los Estados Unidos junto con su disminución relativa, la emergencia de una tríada de potencias y países altamente desarrollados, compuesta aproximativamente por Estados Unidos y el hemisferio occidental, la Unión Europea, Japón y Asia Oriental y Sudoriental (Barnet, Richard J. (b); Fontaine (a); Kennedy (a); Kaplan (b) y (d); Hobsawm (d); *passim*).

2. Duopolio y guerra fría

En la primera fase, Estados y la Unión Soviética emergen como superpotencias, y como tales constituyen un mundo bipolar en que la distribución global de recursos económicos-financieros-tecnológicos y militares se corresponden aproximativamente entre aquéllas y sus bloques. Va emergiendo un orden mundial de interdependencia asimétrica, con diferencias de estructura y ubicación en la escala jerárquica y en el sistema de dominación mundial, entre países desarrollados-centrales-hegemónicos, y países subdesarrollados, periféricos, subordinados.

Diversas son las dimensiones e indicadores de poder de preeminencia e incidencia constatadas en los países y en sus relaciones y jerarquizaciones: económicas (comercio, inversiones, industrialización, etcétera), científico-tecnológicas, industriales, militares, cultural-ideológicas, sociales, constitutivas de alianzas, político-estatales. Su combinación y su comparación permiten evaluar el poder promedio de un Estado-nación, confrontarlo con el de otros, y establecer así el grado de concentración y jerarquía que surgen del mismo. Permite asimismo analizar la conducta —la efectiva y la posible— de los países, en términos de su posición objetiva en el mundo, de las causas y consecuencias de su rango, y de la imagen que de ello se

hagan las diferentes clases sociales y las élites dirigentes. La jerarquía está referida esencialmente a la capacidad o incapacidad de los distintos países para adoptar políticas internas de su elección y desarrollarlas del modo que prefieran; para autodeterminar sus políticas exteriores; para interactuar internacionalmente; para ejercer influencia sobre otros países, dominarlos y explotarlos. Un Estado-nación con alto rango en una dimensión significativa tiende a tenerlo en las otras. La autodeterminación en lo interno y en lo externo se suponen y refuerzan mutuamente. La interacción internacional tiende a ser variable, dependiente del poder promedio de los Estados nacionales. La disponibilidad de un poder internacional concentrado inclina a adoptar el espíritu, la lógica y la *Realpolitik* de gran potencia que a su vez lo reproducen y refuerzan (Kaplan (b) y (d), *passim*).

En la cumbre de la jerarquía se encuentran las dos superpotencias. Sus clases dominantes y sus élites dirigentes están en condiciones de adoptar —dentro de sus respectivos parámetros de sistema y de las reglas del juego vigentes—, las políticas internas de su elección y el modelo de desarrollo acorde con sus intereses. Adoptan, asimismo, con alto grado de independencia, políticas exteriores de conformidad con los hechos objetivos de sus realidades internas y de su posición en el mundo; con las causas y consecuencias de su rango y de su esfera de influencia —actual y posible—; con su ideología básica respecto de las relaciones internacionales; con la dinámica en relación con la otra superpotencia, a los demás países avanzados y a la polvareda de países menores. El alto grado de poder total de que disponen determina un creciente monto de interacción entre ellas mismas, sin perjuicio y a partir de la autoafirmación recíproca, con relaciones marcadas por una dialéctica de divergencia-similaridad de intereses que, a partir de la imposibilidad de imponer la voluntad de una sobre la de otra, las hace coincidir en la búsqueda de la estabilización de las relaciones mutuas y de la estructura vigente o deseada del sistema mundial.

Al mismo tiempo, a través de los recursos y mecanismos analizados, las superpotencias cuentan con un arsenal de estímulos y disuasivos, de amenazas, sanciones y recompensas, más o menos específicas, articuladas y creíbles, cuyo despliegue les permite determinar y condicionar las políticas internas y externas de las naciones pequeñas y medianas formalmente independientes, y legitimar sus exigencias e intervenciones ante sí mismas, ante sus habitantes, y ante el resto del mundo, incluso sus propias víctimas.

El grado de poder total de las superpotencias confiere además a sus clases dominantes y élites dirigentes la capacidad para que sus teorías subjetivas se vuelvan hechos objetivos, especialmente con respecto a las relaciones internacionales y a la estructura del sistema mundial, y para cambiar así la realidad en adecuación con las imágenes subjetivas. Se produce entonces una autorrealización de la propia imagen del mundo, que implica premisas y opciones, implícitas y explícitas, respecto del perfil estructural del sistema internacional, de sus modalidades de surgimiento, de su imagen actual y del futuro deseado. Se trata de una visión dogmática, no sujeta a crítica ni a verificación empírica, resueltamente hostil a las mismas, destinada a una función autojustificadora y legitimadora. Su trasfondo es fuertemente etnocéntrico.

Constituido en principio explicativo central de las relaciones y diferencias entre las sociedades, el etnocentrismo establece una jerarquización artificial y arbitraria, basada en una combinación de criterios (raza, nación, clase, civilización, cultura, relaciones económicas y militares previas), y cristalizada en imágenes, teorías y conductas estereotipadas. Una parte minoritaria de la humanidad (Estados Unidos, Europa Occidental, Japón, la Unión Soviética, China) cada uno de sus componentes según su propia autodefinición y a su manera específica se visualiza a sí misma y se autoerige en pretendido centro civilizador y rector del mundo, paradigma de excelencia. En función de ello, tiende a clasificar y evaluar a los demás países, sobre todo a los del Tercer Mundo, como periferia inferior depositaria de todos los defectos y vicios, merecedora de la discriminación, la dominación y la expoliación o, en el mejor de los casos, sólo redimible por un sometimiento de la hegemonía de la respectiva potencia para su incorporación a un modelo único y necesario de progreso humano, identificado con el país que se presenta como prototipo deseable del desarrollo. El etnocentrismo combina así los caracteres y los efectos del racismo, del nacionalismo xenófobo; de la intolerancia discriminatoria, e impone un solo camino, exclusivo y homogeneizante, de organización sociopolítica y de progreso histórico.

Las superpotencias y en menor grado las potencias menores pueden crear e implementar en su favor alianzas económicas, diplomáticas y militares, y los organismos internacionales. Estos últimos son producto del sistema mundial actual; mantienen y refuerzan sus características, ayudan a crear, distribuir, regular y equilibrar el poder en beneficio de las superpotencias, incrementándolo donde ya existe.

Para la inmensa mayoría de las 140 naciones, la combinación de las diversas dimensiones de poder da una baja capacidad promedio para la autonomía nacional, en términos de adopción de modelos de desarrollo, de sociedad y de políticas internas, así como de independencia de comportamiento en el sistema internacional. La relación de subordinación hacia las superpotencias constituye para casi todos los otros países el sistema de referencia fundamental; determina primordialmente sus estructuras internas y sus conductas domésticas y externas; les impone una situación y una dinámica de sometimiento, explotación, conformación a las pautas homogeneizantes y totalizantes que provienen de los centros desarrollados. Cuanto más débil y pequeña es una nación, más está su política exterior determinada por factores externos. Una colonia no tiene política exterior. Una ex colonia tiene una política exterior determinada por la ex potencia colonizadora, o quien la ha reemplazado en dicho papel. Una nación pequeña y débil, formalmente independiente, tiende a adoptar una política exterior alineada según la esfera de influencia de la superpotencia en que está ubicada.

Por otra parte, las naciones pequeñas y débiles interactúan sobre todo con la superpotencia que las hegemoniza, y con los demás miembros del mismo bloque. Su interacción directa con los países de situación similar es mínima. En el mejor de los casos, se unen mediante organizaciones de lenta emergencia, estructura rudimentaria, recursos escasos y fines limitados. Las dificultades y vicisitudes de los procesos de integración regional en Asia, África y América Latina, la serie de conflictos entre los países de aquellos continentes que las superpotencias y potencias menores inducen o aprovechan, son al respecto suficientemente ilustrativas.

Estados Unidos y la Unión Soviética comparten la necesidad de encontrar un nuevo equilibrio de fuerzas. Se perciben mutuamente como la amenaza principal a su propia hegemonía, y se enfrentan en todos los aspectos y niveles y a escala mundial; movilizan y organizan vastos recursos de todo tipo, de ellas mismas y de los países y regiones que incorporan a sus bloques y esferas de influencia. Su objetivo es el logro del más alto grado posible de capacidad de resistencia y de agresión, y de respuesta anticipada e instantánea, de intensidad equivalente o superior, respecto a toda pretensión de amenaza y de ataque que provenga del campo opuesto.

Estados Unidos y la Unión Soviética dividen al mundo en naciones amigas y enemigas, y alinean a las primeras dentro de un marco y una dirección comunes, por el impulso y en el beneficio del miembro más po-

deroso de la coalición. Obligan a las pequeñas potencias y a los países menores a buscar la protección de una de las dos. Impiden o debilitan toda coalición efectiva de países no alineados. Las alianzas militares, políticas, diplomáticas y económicas, y el uso de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, se constituyen en resortes de las hegemónías norteamericana y soviética. La discusiones, disensiones y conflictos dentro de cada campo tienen desenlaces obligatorios de acuerdo con el sometimiento a las posiciones de la respectiva superpotencia. La interacción de los países dentro de cada bloque se opera, exclusiva o predominantemente, vía Estados Unidos o vía Unión Soviética, y es en el seno de los bloques donde se produce el máximo de interacciones.

El mundo de posguerra se estructura así por la constitución de dos bloques de poder, organizados en torno y bajo la hegemonía de dos superpotencias-polo; un primer y un segundo mundos en competencia recíproca y por la incorporación del tercero. Durante años, la tónica de la situación mundial está dada por la fuerte tensión entre ambos campos, que intentan triunfar en la competencia, imponer sus intereses, extender sus clientelas. La tensión es, sin embargo, crecientemente controlada a fin de evitar un enfrentamiento armado directo, y cada vez más las dos superpotencias irán buscando acuerdos tendientes al control casi total de la situación internacional. Esta tendencia subyacente aparece tempranamente en el Acuerdo de Yalta (1945), por el cual ambas superpotencias dividen el mundo en esferas de intereses y de influencia, y renuncian a intervenir en la esfera del otro. El acuerdo se prolonga a través y más allá de la guerra fría, con tácticas diferentes pero iguales objetivos, como política destinada a mantener en lo esencial la estructura y los rasgos del sistema mundial como un todo. La “Cortina de Hierro” (militar, política, ideológica, económica) se establece de hecho en interés mutuo, a fin de que no se produzcan revoluciones socialistas en el Occidente desarrollado ni en el Tercer Mundo, ni restauraciones capitalistas o socialismos nacionales autónomos en el bloque soviético.

A partir de 1945, Estados Unidos busca la imposición de su hegemonía sobre el llamado “Mundo Libre”. Opera para ello, a la vez, directamente desde el centro metropolitano y por medio de sus corporaciones internacionales, e indirectamente a través de las viejas potencias imperiales ex aliadas y ex enemigas a las que pretende reducir a un papel subordinado e intermediario. Se propone establecer una especie de planificación supranacional para la imposición y el usufructo de una nueva división mun-

dial del trabajo y del poder, bajo control y en beneficio de la propia metrópoli y de sus corporaciones internacionales, ensambladas con el Estado en el complejo militar-industrial y a través de una política imperial de tipo neocolonialista. Frente a la ruina o al debilitamiento de las demás naciones capitalistas desarrolladas, Estados Unidos consolida, en escala sin precedentes, su hegemonía sobre América Latina, y la extiende rápidamente por Europa Occidental, Asia no comunista y África y Oceanía (Ambrose; Nevins y Steele, *passim*).

La política de Estados Unidos hacia Europa Occidental y hacia Japón unifica motivaciones y tendencias contradictorias. La superpotencia norteamericana percibe a Europa Occidental y Japón a la vez como constelaciones de intereses rivales, zonas a colonizar, y aliadas del frente mundial contra el bloque soviético y la revolución colonial. Se trata al mismo tiempo de penetrar y dominar ambas zonas, pero no totalmente; de restaurarlas y consolidarlas, y de incrementar su poder económico, político y militar, y su estabilidad social; y de establecer, con sus grupos dominantes y élites dirigentes, una alianza que exprese la comunidad de intereses y la necesidad compartida de oponerse a la otra superpotencia y su bloque y a las corrientes nacionales e internacionales de tipo no capitalista.

Estados Unidos opera así hacia Europa Occidental y Japón a la vez como principal aliado y protector y como competidor más poderoso. En el primer carácter contribuye a la consolidación de ambas zonas a través del apoyo económico-financiero, científico-técnico y político-militar, proporcionable por un Estado y unas corporaciones de poderío incalculable. El Pacto del Atlántico de 1949 y el Tratado de la Organización del Atlántico Norte constituyen el dispositivo político-militar fundamental. Estados Unidos asume y ejerce un derecho a la intervención en los asuntos europeos y mundiales que interesan a Europa. En el segundo carácter opera a través de la exportación masiva de capital, tecnología, *know-how* productivo y gerencial; del franco apoyo estatal a las empresas norteamericanas que operan en Europa Occidental y Japón, y de la superioridad competitiva que aquéllas así logran, penetrando en ramas, sectores y empresas de las economías europeas y japonesas con alta significación estratégica.

Este proceso se expresa simultáneamente en los planos de la economía, de la ideología, de la política y de la estrategia militar, convergiendo en una creciente transferencia de la capacidad de decisión y control al otro lado del Atlántico, y en el logro de un predominio cuasi absoluto de

Estados Unidos en la alianza capitalista mundial. Este bloque, sin embargo, no llega a ser totalmente homogéneo; está recorrido por tensiones o fisuras de todo tipo; no llega a existir aun hasta el presente una comunidad atlántica plena, ni una política exterior común. El cemento de la alianza está constituido por la común preocupación por la defensa/ofensiva contra la Unión Soviética y contra los peligros de revolución, en Europa y en el mundo.

La hegemonía de Estados Unidos no se limita a Europa Occidental. Se ejerce por la contribución de aquéllos a la división de Europa, a la disociación entre su sector occidental y su sector oriental y soviético, con los consiguientes obstáculos al crecimiento de todas ellas... A ello se agrega la sustitución de las potencias europeas en sus antiguas colonias y en el Tercer Mundo. Japón es objeto de una triple operación de ocupación, satelización y reconstrucción, y su posible retorno a la competencia en detrimento de Europa Occidental. La declinación relativa de Europa es reforzada por la expansión del bloque soviético y por las revoluciones coloniales y del Tercer Mundo.

También desde 1945, la Unión Soviética inicia una notable recuperación desde la situación cuasi caótica heredada de los fracasos y catástrofes del régimen stalinista, y del conflicto bélico, en términos del logro de altas tasas de acumulación e inversión de capitales y de expansión industrial y militar. Al mismo tiempo, la Unión Soviética rompe el aislamiento sufrido desde 1917, con la incorporación de un número considerable de países al bloque soviético en rápida expansión desde el punto de vista espacial-demográfico y del potencial económico, militar, político e ideológico. La Unión Soviética impone y mantiene su hegemonía sobre los países satélites de Europa Oriental y, en grado menor y decreciente, sobre nuevos regímenes revolucionarios (o pretendidos tales) de Asia. El Pacto de Varsovia y el COMECON posibilitan la integración militar, política y económica de Europa Oriental al sistema hegemonizado por la Unión Soviética. Ésta puede cumplir así un papel de dominación, expliación y distorsión de las economías estatizadas de su bloque, y realimentar un proceso de concentración de poder en todos los aspectos y a todos los niveles en detrimento de sus asociadas. Los países de Europa Oriental sufren por lo mismo las consecuencias de la falta de capitales y de bajas tasas de inversión para su desarrollo (Heller y Nekrich; *Conquest, passim*).

Bajo el calificativo genérico de “Tercer Mundo” se agrupa la inmensa periferia de países sub y semidesarrollados y dependientes, desde los que apenas han emergido recientemente de la barbarie, hasta los que combinan rasgos de atraso con otros propios de países avanzados y configuran casos atípicos de difícil clasificación. Todos ellos comportan una problemática específica, determinada en última instancia por el entrelazamiento de las fuerzas, estructuras y procesos de dominación y explotación de tipo interno y de tipo externo, y por las contradicciones y conflictos que de ambas dinámicas y de su interacción resultan. Dos caras de una misma moneda, subdesarrollo interno y dependencia externa se superponen y ensamblan, se generan y refuerzan mutua e indisolublemente para configurar una situación y una estructura complejas e integradas (Hansen; Sid Ahmed; Landes (b); Kennedy (b), *passim*).

El subdesarrollo de las sociedades del Tercer Mundo es creado y definido como resultante de la extrema heterogeneidad estructural; de la coexistencia de asincronismos de los principales elementos y niveles componentes; de la rigidez general de las estructuras y el predominio de las fuerzas y formas tradicionales identificadas con el *statu quo*; de la multiplicación, el entrelazamiento y el apoyo recíproco de los factores de bloqueo y de los puntos de estrangulamiento; del desestímulo y la dificultad para todo lo que implique invención e innovación en el más amplio sentido de ambas palabras (Bairoch, *passim*).

Al mismo tiempo, los países del Tercer Mundo resultan —originaria o actualmente— anacrónicos en conjunto respecto de las economías y las sociedades, las culturas y los Estados de las superpotencias y de los países avanzados, capitalistas y socialistas (cualquiera que sea la valoración que de unos y otros se haga como modelos de desarrollo).^{*} Su situación de asimetría respecto de las superpotencias proviene del pasado heredado y reactualizado, y de las realidades presentes; y es mantenida y aumentada por la alianza de fuerzas internas con otras externas, y por las relaciones externas-internas de dominación y explotación. Fuerzas, estructuras y dinámicas operantes desde el exterior se insertan en las de tipo interno; se entre-

* Desarrollo y subdesarrollo siguen siendo conceptos equívocos y polémicos. No existen países plenamente desarrollados en todos sus niveles y aspectos, en comparación con otros que no lo son. Desde muchos puntos de vista, las grandes potencias y los países avanzados exhiben rasgos y tendencias de subdesarrollo. A la inversa, en muchos países atrasados aparecen rasgos y tendencias a retener como elemento positivo de desarrollo y civilización. Los países del Tercer Mundo no deben aceptar necesaria y pasivamente a las superpotencias y potencias menores —capitalistas o socialistas— como modelo a importar de manera mecánica y servil para sus estrategias de desarrollo.

lazan con ella; las mantienen y refuerzan, y las modifican y destruyen; se convierten en factores de opresión, expoliación y alienación a escala de las naciones. Los países del Tercer Mundo se vuelven objetos heterónomamente determinados y condicionados. Son desposeídos y degradados en lo material, lo cultural y lo político; pierden posibilidades de acción real sobre su propia realidad y su propia historia. La brecha resultante crea los mecanismos para su reproducción y ampliación permanentes.

La mayoría de ellos se mantienen o caen bajo la dominación de las corporaciones y gobiernos de Estados Unidos y potencias capitalistas menores, a través de las formas neocoloniales emergentes desde la Segunda Guerra Mundial, o de la superpotencia soviética. Los países del Tercer Mundo aparecen así internacionalmente en una situación caracterizada por el bajo rango en las principales dimensiones e indicadores de poder, y por la decreciente participación en el ingreso y la riqueza mundiales. Sus políticas internas e internacionales son determinadas en gran medida por factores exógenos, en adecuación final a las decisiones y los intereses de la superpotencia en cuya esfera de influencia se encuentran. A ello corresponde un grado más o menos bajo de interacción con sus iguales. La mayoría de los Estados del Tercer Mundo intentan en estas condiciones proseguir sus objetivos e interpretar a su modo la política internacional. Algunos Estados se ubican abiertamente en uno de los dos campos. Otros practican un complejo juego de negociación que les permita combinar la ayuda proveniente de las dos superpotencias y preservar al mismo tiempo cierto margen de independencia y maniobra. Pocos logran con ello dejar de ser botín de la competencia entre ambos bloques.

La solidaridad entre países del Tercer Mundo como tal es limitada en este periodo. La tribuna proporcionada por las Naciones Unidas, y la competencia-convivencia de Estados Unidos y la Unión Soviética, permiten a los países terciermundistas cierta capacidad de influencia en favor del logro de reivindicaciones vinculadas a la rebelión anticolonialista, a la modificación relativa del mapa político mundial, y al arreglo de algunos conflictos (Corea; Vietnam, 1954). Por otra parte, la situación de subdesarrollo y dependencia obliga a las élites gobernantes del Tercer Mundo a consagrarse en prioridad a la solución de acuciantes problemas internos; genera o refuerza divergencias de intereses, tensiones y conflictos entre los países de este campo; limita la capacidad de iniciativa autónoma en las esferas diplomática y militar.

3. Del duopolio a la multipolarización

Las primeras décadas de la posguerra han sido de expansión. La producción industrial mundial alcanza una tasa de crecimiento sin precedentes. El volumen del comercio mundial crece desde 1945; por primera vez, el comercio mundial en manufacturas excede al comercio de productos primarios. Se van acentuando las disparidades entre países desarrollados y no desarrollados, y entre éstos. Desde la década de 1970 se van perfilando o acentuando las tendencias críticas en el sistema global y, de manera diferenciada, en distintas regiones y países.

Desde 1962 (crisis de los cohetes cubanos) o desde la década de 1970, hasta 1989, aproximativamente, se despliega la segunda fase de la posguerra, caracterizada de manera en parte aparente y en parte real por las tendencias a la impugnación del duopolio y a la emergencia de la multipolaridad (Fontaine (a) y (b), *passim*).

En esta segunda fase, las situaciones y dinámicas de la primera, en parte se retoman y prolongan, en parte se modifican, sin terminar de alcanzarse un nuevo equilibrio definitorio y perdurable. El armazón originario de los dos bloques subsiste, pero tiende a dislocarse interiormente, y ninguna combinación de alianzas logra reemplazar la precedente configuración de fuerzas. Las zonas de influencia y situaciones similares se vuelven móviles y borrosas, se entrelazan, recortan y superponen. Se vuelve problemática o imposible la alineación de fuerzas en coaliciones militares y político-ideológicas coherentes. Esta situación confusa intenta ser expresada con el término “multipolaridad”, que no responde a ningún esquema preciso de redistribución de fuerzas.

Simultáneamente, las relaciones entre ambas potencias se modifican, se producen crisis simétricas en el bloque capitalista y en el bloque soviético, y se mantiene o agravan las peculiares situaciones y vicisitudes del Tercer Mundo.

Las dos superpotencias conservan una enorme capacidad de irradiación en el mundo, pero su influencia efectiva parecería comenzar a disminuir relativamente en comparación con el periodo anterior. La crisis de los cohetes cubanos de 1962 verifica, por una parte, la vigencia de las condiciones de equilibrio fundado en la estrategia de disuición, pero también muestra la convivencia entre las dos superpotencias. Éstas no pueden usar el arma absoluta, no arriesgan agredirse, se equilibrان y neutralizan mutuamente. Paralizadas en sus relaciones mutuas, no son totalmente li-

bres para dirigir sus fuerzas hacia otros países. El uso de las armas atómicas parece volverse menos verosímil.

Ambas superpotencias tienden a consolidar sus privilegios nucleares, pero se vuelven menos capaces de determinar decisivamente la conducta de las naciones menores de sus respectivos bloques, y la definición inquestionable de situaciones peligrosas. Parecen tener menor capacidad para controlar el nacimiento, el desarrollo y la solución de las crisis parciales y localizadas; sólo están en condiciones de regularlas indirectamente y de seguir ejerciendo una influencia estabilizadora, aprovechando su emergencia y su evolución, pero impidiendo que degeneren en conflictos generalizados que obliguen a las superpotencias a participar y enfrentarse directamente (Medio Oriente, Vietnam, Chipre, Angola, Líbano, etcétera). El poder nuclear de las superpotencias, no sólo se neutraliza recíprocamente, sino que tiende a diversificarse y repartirse. Emergen y se afirman fuerzas centrífugas e impugnadoras en los Tres Mundos, capaces de irradiar e influir en cierto grado pese a los intereses y deseos de Estados Unidos y de la Unión Soviética.

El periodo que va de la década de 1970 a los fines de la década de 1980 se caracteriza por la emergencia de crisis de diverso tipo en Estados Unidos y su bloque, en la Unión Soviética y su bloque, y en el Tercer Mundo.

4. Crisis en los bloques

A. Estados Unidos

El poderío, la prosperidad y la expansión que adquiere y goza Estados Unidos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial disfrazan dificultades crecientes, en las cuales, tendencias preexistentes de largo plazo se entrelazan con nuevas dinámicas, fenómenos y procesos (Phillips; Ambrose; Nevins y Steele; Sternberg; Lilienthal; Selznick, *passim*).

Desde los años de 1960, las tendencias a la declinación de la hegemonía económica de Estados Unidos se va evidenciando en la reducción de la alta participación disfrutada por aquél, desde 1945 y durante casi tres décadas, en los indicadores y tasas mundiales de la riqueza, las tasas de crecimiento y de productividad, las cifras de producción y producto; en el producto bruto mundial. A ello se agrega la relativa declinación de la industria en su base, en el empleo y en la calificación del trabajo, y en la erosión de su capacidad competitiva; en el comercio y el financiamiento.

En industrias como el acero, el automóvil, la electrónica, por una parte, las empresas de Europa y Japón trabajan a menores precios que las firmas basadas en Estados Unidos, aun para el mercado doméstico norteamericano. Por otra parte, se da una ruptura de los procesos productivos, cuando grandes porciones de las cadenas de producción se desplazan hacia países semiperiféricos, incluso socialistas, y las cadenas mismas pueden terminar más en Europa Occidental y en Japón que en Estados Unidos.

Varias causas estructurales se conjugan en este desplazamiento masivo y acelerado hacia centros de producción fuera de Estados Unidos. El tamaño y antigüedad de los equipos industriales de Estados Unidos elevan los costos de amortización de la planta general. Es mayor la cuenta salarial de Estados Unidos, sobre todo salarios de un estrato medio próspero (profesionales y ejecutivos), que constituye un porcentaje importante de la población, con gran influencia política. Para las empresas transnacionales es más fácil cambiar las sedes de producción e investigación y de los estados mayores, que tratar de reducir directamente los costos.

Diversas perturbaciones financieras provienen del déficit comercial externo, del déficit presupuestario, de la deuda nacional y la carga de intereses, de la importación de capitales y la dependencia financiera, de la baja del dólar. Estados Unidos pasa de acreedor a deudor.

La declinación se da en las capacidades internas de Estados Unidos, y en sus participaciones en el poder global, no sólo en los indicadores económicos ya mencionados, sino también en los correspondientes a la infraestructura económica y social, la salud, la educación. Todo ello apunta a una erosión de las bases materiales de la hegemonía de Estados Unidos, de su poder relativo respecto a otras potencias y países desarrollados; de la pérdida de ventajas productivas, comerciales y financieras. Las ventajas militares y políticas dejan de ser aplastantes para imponerse a sus aliados, intimidar a sus enemigos, abrumar a los débiles. Se impone a Estados Unidos la necesidad de reconsiderar opciones en lo externo y en lo interno y sus interrelaciones, y de replantear o redistribuir alianzas.

Simultánea y paralelamente, Europa y Japón van recuperando el nivel de producción de preguerra. Nuevas fábricas y plantas industriales se crean en todo el mundo. No es que Estados Unidos produzca menos, sino que otros producen más. Bajo la *Pax americana*, la posición competitiva de Estados Unidos es erosionada. Los avances previos reducen la posibilidad de aumentar la productividad y el producto por mejores métodos o

maquinarias, con menores posibilidades para Estados Unidos que el resto del mundo.

Los industriales norteamericanos experimentan una creciente dificultad para competir con manufacturas extranjeras. La industria de Estados Unidos declina relativamente frente a la producción mundial, por una parte en viejas manufacturas: textiles, hierro y acero, navegación y producción de barcos, químicos básicos; y por la otra, en robótica, aeroespacio, automóviles, máquinas-herramientas, semiconductores, computadoras. Declina también la agricultura, afectada por la superproducción mundial, y las bajas en precios y exportaciones. Se cierran minas y yacimientos petrolíferos.

A ello se agregan otras tendencias seculares de la economía de Estados Unidos. Las políticas fiscales e impositivas estimulan el alto consumo y la baja tasa de ahorro personal. En comparación con otros países, es baja la inversión en investigación y desarrollo, excepto para fines militares. Los gastos de defensa como porcentaje del producto interno bruto son mayores en Estados Unidos que en cualquier otro país. Un creciente porcentaje de la población pasa de la industria a los servicios, campos de baja productividad.

Muchas de estas tendencias negativas permanecen ocultas en las décadas de 1950 y 1960, por los desarrollos de la alta tecnología; la prosperidad y la demanda de consumo; el flujo de dólares de Estados Unidos hacia el mundo, para ayuda, gastos militares, inversiones de bancos y compañías, en búsqueda de trabajo barato y mercados expandentes.

Desde los años de 1960 resurgen o se acentúan inquietantes tendencias de largo plazo. La productividad se estanca o decrece. Las políticas presupuestales incrementan los gastos de defensa y sociales, pero no los impuestos. Con ello aumentan los déficit del gobierno federal, que obligan a importar capitales provenientes del exterior, aumentan la deuda nacional y los intereses. Se eleva artificialmente un dólar lanzado a la flotación, con daño a las exportaciones de manufacturas y productos agrícolas. Estados Unidos pasa de país prestador a país prestamista. Esta dependencia financiera amenaza con la catástrofe si los capitales masivos y volátiles huyen impulsando al dólar hacia abajo.

La declinación en la participación de Estados Unidos en la economía mundial, la pérdida de fuerza económica relativa, los desafíos externos a la posición como Número Uno, inducen a incrementar los gastos militares, y con ello al estrujamiento de la inversión productiva, a la espiral

descendente de menor crecimiento con más impuestos, a las fracturas domésticas sobre prioridades en los gastos, y al debilitamiento de la capacidad para soportar el peso de la defensa.

Desde los años de 1960 van apareciendo grietas en el cemento social. Las luchas por la oposición de grupos oprimidos en regiones periféricas afectan la situación interna (Vietnam). Las restricciones al Estado benefactor, el paso de la economía mundial a una fase de desaceleración o estancamiento, crean frustraciones en quienes no habían logrado entrar a las situaciones de bienestar, y temor a la pérdida de los incorporados. Los años de 1960 y 1970 son décadas de explosiones. Es erosionada o destruida la ideología centrista del *New Deal*, su supremacía en las principales redes institucionales; reaparecen los lenguajes de izquierda y derecha; se ven amenazadas la reproducción y la expansión del sistema vigente.

Algunos estratos gobernantes tratan de encontrar una estrategia alternativa, para lo interno y para lo externo, que reemplace al *New Deal*. Los intentos encuentran limitaciones en la combinación de una fase B recesiva desde 1967 y la seria baja de capacidad competitiva de Estados Unidos respecto a Europa y Japón en el mercado mundial. Hacia 1980 se ha reducido notablemente la base material de la hegemonía, y el compromiso social del *New Deal* parece haber dejado de ser viable. Un primer reflejo es la emergencia y avance del trilateralismo.

El lento crecimiento incide en el consenso social y político y en la búsqueda e intento de realización de alternativas. Ello da clave y significado a la fase del reaganismo, como nueva ideología del *Establishment*. Un vigoroso conservadurismo defensivo y ofensivo adopta e impone una opción a favor de un Estados Unidos de clase alta y medio-alta, y de un capitalismo revitalizado, de libre mercado y libre empresa, concentrador de la riqueza. Se promueve un militarismo que amplía recursos disponibles, distribuye empleos y beneficios, y canaliza frustraciones hacia enemigos externos, con poca autorrestricción por el propio interés. Se buscan nuevas alianzas internacionales.

La filosofía conservadora, el estancamiento económico, el peso de los gastos militares, llevan al sacrificio de los servicios sociales y de los ingresos reales, en general a la contracción del Estado benefactor. A ciertos estratos medios (pequeños empresarios, burócratas con aspiraciones, profesionales provincianos, artesanos no sindicalizados) se los incorpora a la legitimidad social, se capta y canaliza su energía, pero no se les da poder, y, por el contrario, se desincorpora relativamente a las minorías.

El gobierno y la administración del reaganismo y su política económica, consagrados por el llamado “encanto” del presidente Ronald Reagan, se caracterizan por la frivolidad, la irresponsabilidad, la negligencia, el falso optimismo, el triunfalismo, las opciones fáciles. No se toman en consideración los problemas estructurales de larga data. Se desdeña las reformas y políticas públicas, económicas y sociales, en especial respecto a regímenes y prácticas electorales, el alza de impuestos, la reducción de títulos de privilegio (*entitlements*), la baja del presupuesto de defensa, la falta de apoyo a la tecnología. La retórica nacionalista-chovinista, racista e imperialista, que el doctor Samuel Johnson calificara en el siglo XVIII como “el último refugio del canalla”, sustituye a las decisiones duras y sólidas. Se busca la contracción del Estado benefactor. El Estado es reducido para la desregulación de lo privado y el desdén de todo lo que sea búsqueda de la justicia y el bienestar sociales, fortalecido para intensificar la concentración de la riqueza y el poder en la cumbre.

Esta concepción y esta estrategia exaltan los privilegios, reducen los controles, respecto a grupos ricos y medioaltos, rentistas, grandes empresas, intermediarios financieros, especuladores. Para ello se desarrollan técnicas de reestructuración y fusión corporativas. Se despliegan políticas federales —monetarias, fiscales, crediticias—, interrelacionadas y convergentes, que desregulan, favorecen las inversiones financieras. Se desarrollan nuevas variedades y técnicas de endeudamiento interno y externo, y de especulación, con laxas estrategias públicas al respecto. La rigidez monetaria y la escasez de dinero que impone la Reserva Federal bajan la inflación, a la vez que establecen altas tasas de interés, sin techo, para depósitos y préstamos en beneficio de ricos y pequeños ahorristas. El déficit presupuestario resulta de la reducción de impuestos (*v. gr.* sobre ganancias de capital) y de las altas tasas de interés, y es usado para justificar la reducción de los programas sociales. Con el endeudamiento se produce un reordenamiento de activos dentro de Estados Unidos, y la transferencia de grandes porciones de riqueza nacional hacia el exterior.

Entre los resultados se cuenta ante todo la redistribución concentradora del ingreso y la riqueza, a favor de sectores improductivos, rentistas, intermediarios, especuladores. Se favorece al electorado republicano: los componentes del complejo militar-industrial, el *agrobusiness*, los tenedores de bonos, los ancianos. Ello es correlativo de la discriminación contra el electorado demócrata, por la baja de los programas sociales, para las grandes ciudades, en cuestiones de vivienda, educación, salud y crímina-

lidad. Se afecta así fundamentalmente a los pobres, los trabajadores despedidos, los granjeros hipotecados y desposeídos, las mujeres, los negros e hispánicos, los jóvenes, el país de cuello azul, parte de la clase media de cuello blanco. Se tiende al colapso de empleos, ingresos, consumos y disponibilidad de servicios; los deterioros materiales y psicosociales (Phillips, *passim*).

Estados Unidos tiende a volverse un país que consume, reordena, toma prestado, más de lo que produce, crea o construye. Como país, desciende económicamente; vive más allá de los medios; afronta serios problemas de deuda, crédito, producción y comercialización, decadencia social y cultural; sufre males (económicos, sociales, culturales, políticos) que se agravan, se entrelazan y realimentan, se proyectan hacia el exterior.

En efecto, lo interno y lo externo se interrelacionan. Estados Unidos pierde competitividad —en lo económico, lo tecnológico, lo comercial, lo financiero— frente a países más dinámicos. Se ve agobiado por el peso del imperio, por el excesivo gasto militar, la sobreextensión, los compromisos externos que al país le cuesta sostener. Gran parte de la riqueza de Estados Unidos, concentrada adentro, es redistribuida hacia Japón, Alemania y otros países como acreedores del reaganismo. De mayor acreedor, Estados Unidos pasa a ser mayor deudor. Es granero de un Japón que, por su parte, es finanziador del déficit federal. Forma cuadros científicos para un Japón rival que se vuelve gran patentador. Un número considerable de grandes bancos y empresas transnacionales son ya de Europa y Japón. Los déficit presupuestarios y la consiguiente devaluación del dólar enriquecen a japoneses y europeos, aumentan su poder de compra.

Los años de 1980 constituyen el triunfo de la Norteamérica de clase alta. Lo expresan la celebración ostentosa de la riqueza, la primacía política de los ricos, la glorificación del capitalismo, de los mercados libres y de las finanzas. Se intensifica la concentración de la riqueza; se produce un megasalto de las sumas involucradas, un cambio radical de la definición de quién es rico y quién ya no lo es.

La concentración de tan gran riqueza en la cumbre resulta en considerable medida de la política pública. El papel histórico del Partido Republicano, sobre todo cuando permanece largo tiempo en el poder, es la revitalización del capitalismo y la transferencia de poder. Por la generosidad gubernamental, más riqueza e ingreso van hacia la parte más rica de la población.

Gran parte de la riqueza norteamericana ya redistribuida va a Japón, Alemania Occidental y otros países que tomaron los reconocimientos de deuda y talones de crédito de la era Reagan.

La concentración crítica de la riqueza en Estados Unidos se desarrolla al nivel de los deca y centimillonarios, de los mediobillonarios y bilionarios. Los millonarios se vuelven comunes.

Para la clase media alta y media-media, se acumulan las dificultades a causa del peso incrementado y combinado de impuestos federales al ingreso y de seguridad social, los costos ascendentes de los impuestos estatales, de la vivienda, la salud y la educación.

El real *status* económico y la capacidad de compra de la clase ociosa se mueven hacia arriba en la escala socioeconómica. Bajo las presidencias de Ronald Reagan y George Bush florecen los verdaderamente ricos, más que cualquiera otros, al tiempo que la división entre ellos y el resto del país se vuelve ancha brecha. En 1980, los funcionarios ejecutivos superiores de las corporaciones tienen cuarenta veces el ingreso promedio de los trabajadores fabriles promedio, cifra que en 1989 sube a 93 veces.

Las finanzas sólo dan pocas fortunas bilionarias en los años de 1980, en comparación con las industrias de servicio, como inmobiliarias y comunicaciones. Wall Street logra un gran papel en la década, en parte porque las políticas monetarias y fiscales federales favorecen las inversiones financieras y las desregulaciones, y promueven nuevas técnicas de endeudamiento y de restructuración corporativa. Bien pagadas son: la venta de acciones a clientes minoristas, las firmas de gestión de inversiones o fondos mutuales; magníficamente pagadas son las restructuraciones de una de las quinientas corporaciones enlistadas por la revista *Fortune*.

Con la polarización en la redistribución de la riqueza en Estados Unidos, menos y menos riqueza va a quienes producen algo. Ascienden en cambio los servicios, como alimentos rápidos, asesoría legal, vehículos de inversión, bases de datos. Se genera e impone una distorsión en las recompensas desproporcionadas para los manipuladores económicos, legales y culturales de la sociedad, desde abogados y asesores financieros, hasta ejecutivos de publicidad, comercializadores, magnates y profesionales de los medios de masas. Prosperidad y distorsión están también relacionadas en las inversiones no financieras: como artes y antigüedades, amueblamiento y ornato de hogares, cuyos precios ascienden en mercados auxiliares de los financieros.

A la prosperidad y su disfrute en los niveles superiores de la sociedad se contraponen las privaciones y sufrimientos en los niveles inferiores, desde trabajadores del acero despedidos, hasta granjeros desposeídos por deudas hipotecarias. Un número desproporcionado de mujeres, negros, latinos, jóvenes americanos, pierden terreno en los años de 1980, pese al progreso de minorías de nivel alto en cada una de aquellas categorías. El colapso de los ingresos afecta a la Norteamérica rica media. Unos 1.5 millones de empleos de administradores de nivel medio se pierden en los ochenta. Si los Estados de cuello azul pagan el mayor precio, también los de cuello blanco de la suburbia cuentan sus bajas, son dañados y se vuelven inseguros.

Como en similares períodos, en éste se imponen y predominan las políticas conservadoras; se asigna un papel reducido para el gobierno; se admira y exalta a la gran empresa; se promueve la reestructuración y la fusión corporativas. Se reducen o eliminan impuestos federales al ingreso, y la categoría superior de gravámenes. La política impositiva se readecua según lealtades de clase. Como en el pasado, la política federal de 1981 a 1989 promueve enormemente la inversión, la creación y distribución de riqueza e ingreso, las crecientes desigualdad y concentración de la riqueza y su redistribución regresiva, el ascenso de la deuda y de la especulación.

Bajo el gobierno Reagan, como los cambios impositivos, la política del presupuesto federal se vuelve factor en el realineamiento de la riqueza, especialmente después que la recesión de 1981-1982 empuja el *déficit fiscal* para arriba.

La baja de ingresos fiscales es compensada por el dinero tomado en préstamo dentro y fuera, a un costo muy alto. Como se dijo, el primer efecto reside en quien recibe más fondos del gobierno. Se benefician los electorados republicanos: los productores de bienes y servicios, militares, el *agrobusiness*, los tenedores de bonos, los ancianos. A la inversa, la baja en programas sociales daña intereses y electores demócratas: pobres, grandes ciudades, vivienda, educación, salud. Los pagos gigantescos de cargas de altos intereses sobre una creciente deuda nacional enriquecen a ricos, cuya compra de bonos mantiene el gobierno a flote.

Las personas e instituciones financieras prósperas se benefician de otros modos de las políticas gubernamentales. Desde la presidencia de James Carter, el Congreso desregula la industria financiera. A principios de los años de 1980, los techos para intereses sobre depósitos y préstamos son suprimidos. Para atraerlos, las instituciones financieras elevan sus ta-

sas de interés más allá de los niveles récord de posguerra. El pequeño ahorrista aprovecha, pero la mayor ganancia va a los ricos. Los beneficios por altos intereses son intensificados por la declinación de la tasa máxima del impuesto sobre dividendos e ingresos por intereses.

La crisis de las sociedades de ahorro y préstamo que tanto ha pesado sobre el contribuyente norteamericano también tiene sus raíces en la desregulación. Antes de 1982, a estas sociedades se les requería la colocación de casi todos sus préstamos en hipotecas sobre hogares, como inversión segura y estable. Desde 1982, desde que las altas tasas de interés vuelven indeseables las hipotecas de bajo interés, una nueva ley permite a las sociedades de ahorro y préstamos invertir fondos más libremente. Muchas de estas sociedades juegan con sus depósitos, y hacia 1988 muchas han perdido. Jugadores y especuladores se enriquecieron al tiempo que pasaron la carga a otros norteamericanos.

El gobierno Reagan despliega una permisividad republicana respecto a fusiones, medidas *antitrusts* y nuevas formas de finanza especulativa. En la década de 1980 la deuda total, privada y pública, se casi triplica, y nuevas variedades de endeudamiento se vuelven una forma de arte. Los estrategas fiscales del gobierno reaganista sueltan sus estrategias fiscales, tratan de eludir los mandatos de reducción del déficit de la Ley Gramm-Rudman-Hollings, permiten altos programas de crédito federales, incluso préstamos a estudiantes y para vivienda.

Las laxas estrategias de endeudamiento de la década de 1980, no sólo reordenan activos dentro del país, sino que transfieren grandes montos de la riqueza nacional hacia el exterior. En los años de 1980 desciende la participación de Estados Unidos en la riqueza global. Japón supera a Estados Unidos, según comparación de activos. Estados Unidos va perdiendo capacidad relativa de compra en gran escala. Hay más norteamericanos ricos que nunca, pero los extranjeros controlan mayores recursos. Hacia finales de la década, la mayoría de billonarios mundiales en la lista Forbes son originarios de Japón, Europa, Canadá, Sud-Corea. Los millonarios del dólar se vuelven elite obsoleta.

Este cambio refleja en parte el reflujo de la preeminencia de Estados Unidos en la posguerra. Las mismas políticas del gobierno Reagan que impulsan a los ricos internamente también aceleran el desplazamiento de aquéllos de la riqueza mundial. Ello empieza con los déficit presupuestarios de los tempranos años de 1980, y se intensifica luego con la devaluación del dólar de 1985 a 1988. El dólar devaluado hizo a japoneses, fran-

ceses y alemanes relativamente más ricos, y aumentó su poder de compra en los Estados Unidos, dando a todos éstos una base de oportunidades para compradores externos de propiedades, especialmente en Hawái y California. Ciudades y estados de Norteamérica dan la bienvenida a la riqueza y a las inversiones extranjeras, que ayudan a revertir la decadencia. La declinación del dólar también empuja el producto interno bruto per cápita y los salarios comparables en Estados Unidos debajo de los de un número de naciones eurooccidentales. En términos de capacidad adquisitiva internacional, Estados Unidos ahora baja al noveno lugar en el mundo, superado por Australia, Suiza, Holanda, Alemania Occidental, Dinamarca, Suecia, Noruega y Japón.

Ronald Reagan triunfa en 1980 basándose en la pública preocupación por lo que se considera debilidad internacional de Estados Unidos, y recrea un sentido de proeza militar. En la economía global, sin embargo, toma un país que ha sido el mayor acreedor del mundo y lo vuelve el mayor deudor. En esta sociedad móvil, los norteamericanos toleran una de las mayores disparidades en el mundo industrial entre los ingresos de la cima y los de las bases. La oportunidad ha contado más que la igualdad.

Se ha observado justamente que, cuando los republicanos permanecen largo tiempo en el gobierno, en los gobiernos de Ronald Reagan y George Bush, como en sus dos importantes antecedentes, la *Gilded Age* de fines del siglo XIX y los *Roaring Twenties*, terminan apoyando un Estado limitado, una menor regulación de la empresa privada y el mercado, bajos gravámenes impositivos para el capital y las ganancias, la desinflación, altas tasas reales de interés, rígidas políticas monetarias de la Reserva Federal. El presidente Carter se desvía de la norma *post-New Deal* de su partido, da bases para la arquitectura conservadora que realiza y aplica el presidente Reagan (*Phillips, passim*).

En la primavera de 1990, los políticos de Washington confrontan muy serios problemas interrelacionados de deuda y crédito desde la depresión: el rescate de las sociedades de ahorro y préstamo, los bonos chatarra, las quiebras, los frágiles mercados inmobiliarios. A ello se agrega la influencia japonesa en el mercado de bonos, y los consiguientes peligros cruciales en los años de 1990 de la limpieza requerida tras una década de orgías crediticias y distorsiones especulativas.

La fachada de reducción del déficit se derrumba, cuando los funcionarios comienzan a confesar que el rescate de la catástrofe de ahorro y préstamo costaría medio trillón de dólares. Los impuestos deberían subir,

para enfrentar las deficiencias fiscales de los 1980. Los ricos de los años 1980 deberían tomar la mayor parte de las nuevas cargas de los 1990. Se exploran o esgrimen nuevas ideas para una redistribución económica más equitativa. En los años de 1990 parece existir la posibilidad de una nueva perspectiva anti-Wall Street, anticorporaciones, antilucro.

Las tendencias contradictorias en las situaciones y comportamientos de los Estados Unidos en su interior y en su actuación exterior dan lugar hacia los años de 1980 y 1990 a un vigoroso debate. Los participantes en el debate y sus propuestas de escenarios están más o menos de acuerdo sobre los principales aspectos negativos y puntos débiles de los Estados Unidos, y sobre el cambio de la actual posición respecto a la de 1945 y las dos o tres décadas siguientes. No existe acuerdo, por lo contrario, sobre los alcances del cambio, sus implicaciones, y la reversibilidad de sus tendencias (Kennedy, 1987; Kevin Phillips; Nye jr. (a), *passim*).

Un escenario de proyección lineal postula para Estados Unidos una más o menos lenta y continua declinación, una acentuada mediocrización, sin recuperación, en lo interno, y sobre todo en los asuntos mundiales. Se incluye las posibilidades de una gran quiebra (colapso de la Bolsa de Tokio, crisis de la deuda del Tercer Mundo), o de un retroceso al proteccionismo, con contraataques y represalias en la competencia internacional.

Otro escenario postula una capacidad de renovación de los poderes de Estados Unidos que evite la declinación y le permita recuperar o incrementar su posición en los asuntos internacionales. Se afirma a este respecto que Estados Unidos tiene altos indicadores en las principales fuentes de poder, y en la posición estructural en el sistema y la política mundiales, tales como población y educación, recursos naturales, desarrollo tecnológico, fuerza militar, flujos financieros, recursos ideológicos e institucionales, comunicaciones de masas, corporaciones transnacionales, potencia de irradiación ideológica, red de alianzas diplomáticas.

A ello se agrega la inexistencia de un poder hegemónico alternativo. Estados Unidos puede así recuperar o incrementar su presencia y su papel de dirección internacional, sobre todo en materia de conflictos, mediaciones, asistencia, estabilización de *statu quo* regionales. Lo dicho no excluye la posibilidad de que la Unión Europea, Japón y la Cuenca del Pacífico, una Unión Soviética y una China, ambas en transformación, por separado o convergentemente, estén en proceso de disputar a Estados Unidos la hegemonía que aún conserva, o que incluso lleguen a instaurar alguna variedad de tri o pentaarquía. De hecho, como se verá, la situación hoy prevale-

leciente es la de la tríada Estados Unidos y el hemisferio occidental- Unión Europea-Japón y la Cuenca del Pacífico.

B. *Europa occidental*

Los principales países de Europa occidental y Japón van logrando el crecimiento económico como resultado de una conjunción de factores y procesos. Usan la ayuda inicial y las inversiones masivas de Estados Unidos, así como la protección de su paraguas militar para financiar la recuperación sobre bases cooperativas. Aprovechan, asimismo, la coyuntura favorable desde la Guerra de Corea; la Tercera Revolución Científico-Tecnológica; las demandas de satisfacción de las necesidades de reconstrucción y capitalización y de bienes de consumo durables; la reducida progresión de los costos armamentistas. Tiene lugar una rápida industrialización de zonas marginales europeas. Se expanden el mercado interno y las exportaciones industriales. Es vigoroso y sostenido el apoyo estatal a la acumulación y a la inversión privadas. Crecen los mercados, con la reducción de trabas comerciales, y el incremento del comercio entre vecinos (Fontaine (a) y (b); Lacqueur; Hurtwith y Lequesne; Smith, Peter, *passim*).

En mayor o menor grado, los principales países de Europa occidental van logrando un alto nivel sostenido de crecimiento económico, y expanden su papel relativo en la economía mundial. Con el examen crítico y el aprendizaje de las locuras y fracasos de los años de 1930 y 1940, se superan algunas distorsiones de los conflictos bélicos y políticos, con la determinación de reconstruir y de construir de nuevo. Se esbozan elementos de una planificación estatal, más keynesiana que socialista, con miras al mejoramiento social y económico y la consiguiente estabilización política. El crecimiento económico general abarca amplias variaciones en las tasas de cambio y en sus efectos, entre los principales países europeos.

Estos procesos son inseparables de la creciente acentuación de la concentración y centralización del capital tanto dentro de cada país de Europa occidental, como en el conjunto de la región. Este fenómeno-proceso es causa y efecto de la integración en la Comunidad Económica Europea, así como de la competencia con Estados Unidos, Japón, y el bloque soviético, en el mercado mundial. La concentración y centralización, apoyadas por el Estado a escala nacional y supranacional, son necesarias para las inversiones rentables en sectores y ramas que exigen adecuadas escalas, recursos, distribución de riesgos, y que por lo tanto exceden las posibilidades de las

empresas aisladas de cada país de la Comunidad Económica Europea. Es el caso de la aeronáutica, la carrera espacial, la informática, el acero, la banca y las finanzas.

La actuación conjunta del capital eurooccidental, facilitada y dirigida por corporaciones de la Comunidad Económica Europea, permite la competencia más eficaz con los rivales norteamericanos en la Europa occidental en el comercio, las inversiones, incluso en la Unión Soviética y Europa oriental, y la ayuda para países de Asia y África.

Los Estados y las élites dirigentes y grupos dominantes de Europa occidental comienzan a reivindicar y reafirmar su poder político propio, para defender sus soberanías, sus inversiones y mercados, a la vez frente a la injerencia y el control de Estados Unidos y a las amenazas de la Unión Soviética y su bloque. Se constata el avance hacia una situación de predominio económico, no absoluto, sino relativo, de Estados Unidos, que no justifica una preponderancia político-militar. Europa occidental (y Japón) busca(n) una relación más equilibrada con la potencia hegemónica, en la cual el componente alianza-protección predomine sobre el componente dominación-competencia.

Este proceso tiene implicaciones e incidencias militares. Francia e Inglaterra comienzan a fabricar armas nucleares. Francia se retira de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1966; defecciona en el sudeste asiático tras el fracaso en Indochina, donde Inglaterra tiene una actitud reservada, y los Estados Unidos quedan aislados. Francia e Inglaterra hacen una apertura amistosa hacia China. Alemania Federal inaugura una nueva política hacia la Unión Soviética y Europa oriental.

De esta manera, los países de Europa occidental (y Japón) se van volviendo socios de responsabilidad limitada y competidores en mercados y zonas de influencia.

La hoy Unión Europea presenta un claro desafío al escenario de un siglo XXI que apunta a ser más norteamericano que nunca. Ello sería más posible o probable en la medida en que se avance hacia la unidad política de Europa. La región detenta y moviliza población, recursos de todo tipo, riqueza económica, tecnología, fuerza militar entre potencial y efectiva. Sus posibilidades se verán reforzadas en tanto vaya incorporando y asimilando una parte significativa de Europa oriental. Europa equilibra a Japón en inversión; a Estados Unidos en consumo; a Rusia en armamento, y puede entrar y mantenerse en equilibrio respecto a las tres. Invierte menos de su producto interno bruto que Japón, pero más que Estados Unidos y Ru-

sia; consume menos de su P.I.B. que Estados Unidos, pero más que Japón y Rusia; se arma menos que Estados Unidos y Rusia, pero más que Japón. Podría ejercer un atractivo ideológico comparable al de Estados Unidos, con la imagen de una federación de sociedades ricas, de economía mixta, socialmente diversas, democrático-liberales, y un potencial considerable de puja por la hegemonía.

C. Japón

Japón cumple una transformación económica desde 1945, que se vuelve el ejemplo más espectacular de modernización sostenida en estas décadas. Supera a otros países avanzados como competidor comercial y tecnológico; es propuesto como ejemplo a emular para otros Estados de Asia (Halliday; Whitney; *passim*).

A partir de una modernización anteriormente cumplida, Japón reconstituye su infraestructura industrial; moviliza una población talentosa, bien educada, socialmente cohesionada, motivada por una determinación para mejorarse. El gasto de Estados Unidos para la defensa en Corea estimula a las compañías japonesas orientadas a exportación, y luego de modo similar con la guerra de Corea.

Con una creencia fanática en el logro de altos niveles de control de calidad, Japón toma en préstamo y mejora sofisticadas técnicas y métodos de gestión y producción de Occidente. La fijación de altos niveles de educación universal contribuye a la disponibilidad de un gran número de ingenieros, entusiastas de la electrónica y el automóvil, de talleres pequeños pero empresariales y de conglomerados gigantes (*zaibatsu*).

Como rasgos y factores culturales y sociológicos, debe tenerse en cuenta que diferentes sectores de la sociedad japonesa comparten un *ethos* social en favor del trabajo duro, la lealtad a la respectiva compañía, la reconciliación de las diferencias entre gerencias y obreros, la exaltación de la autoconfianza y la voluntad de poder nacionales.

En los procesos de reconstrucción y avance, en Japón se dispone de capital, por el poco gasto en defensa que es posibilitado por la desmilitarización y el paraguas defensivo de Estados Unidos, y por políticas fiscales e impositivas que estimulan el ahorro personal y su uso para la inversión.

Destaca el papel del Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI), en la alimentación de nuevas industrias y desarrollos tecnológicos.

cos, y en la coordinación de la retirada ordenada de industrias viejas en decadencia.

Dimensiones del éxito económico de Japón son: el crecimiento del producto interno bruto y de los excedentes comerciales; el gradual predominio mundial en el número de industrias, de la baja a la alta tecnología; el ascenso del país al doble *status* de gigante industrial y gigante financiero.

En las pujas por la redefinición de la hegemonía, Japón, junto con su formidable potencial tecnológico-mercantil-financiero, enfrenta circunstancias adversas a su conversión en potencia del siglo XXI. Sus insuficiencias se refieren al tamaño, los recursos naturales, la fuerza militar, las afiliaciones diplomáticas, el atractivo ideológico. No dispone de una ideología, ni siquiera de una gran idea-madre, que tenga capacidad de apelación más allá de sus fronteras, carencia agravada por su imagen históricamente creada y proyectada de proclividad imperialista .

La recuperación de Europa occidental y de Japón, promovida por Estados Unidos, comienza a escapar a su control. Adquiere una dinámica autónoma; amenaza el goce de la hegemonía absoluta adquirida desde 1945 por la superpotencia norteamericana sobre el bloque de países capitalistas avanzados y del Tercer Mundo. Las élites gobernantes y de los grupos dominantes de Europa occidental y Japón reivindican y ejercen un mayor grado de poder político propio, de autonomía y de margen de maniobra en el sistema internacional, para defender sus inversiones y mercados frente a Estados Unidos, y buscan establecer con éstos una relación más equilibrada en la cual el componente alianza-protección predomine sobre el componente dominación-competencia.

D. Unión Soviética y el bloque comunista

Los logros de la Unión Soviética se ven oscurecidos por serias limitaciones y fracasos: la declinación a largo plazo de la tasa de crecimiento, la caída de la producción industrial, en el contexto de un aumento de la población. La Comunidad Económica Europea se va volviendo más rica y productiva que la Unión Soviética, y Japón crece rápidamente para alcanzarla en el producto bruto interno (Medvedev (a) y (b); *passim*; Zinoviev; Carrre Diencausse, *passim*).

El habitante medio de la Unión Soviética y de Europa oriental no cierra la brecha en el nivel de vida con la Europa occidental. La Unión Soviética es débil en nuevas tecnologías: computadoras, robótica, telecomunicaciones, y en productividad agrícola.

En la Unión Soviética y el bloque soviético continúan y se acentúan las fuerzas centrífugas respecto a la hegemonía de la Unión Soviética. Las crisis provienen de partidos comunistas en el poder. Al enfrentamiento precursor de Yugoslavia se van agregando los de China y Albania; la reivindicación de autonomías de Vietnam, Corea del Norte y Rumania; las convulsiones de Polonia, Hungría y Checoslovaquia que la Unión Soviética reprime a un alto costo político e ideológico. A contragolpe de este proceso, para justificar y asegurar mejor la dependencia hacia la línea política, militar y económica impuesta por la Unión Soviética, las otras “democracias populares” se benefician con un régimen político algo más liberal y con el otorgamiento de ciertas ventajas económicas en el marco del COMECON.

De todas maneras, la unidad del bloque soviético (y luego también del movimiento comunista internacional) va siendo afectada de modo intenso y profundo. La hegemonía soviética se mantiene por presión directa (militar, política, económica), pero en condiciones de inestabilidad y fragilidad mayores que hace más posibles y probables los estallidos no previstos. La más grave contradicción al respecto está constituida por la impugnación ideológica y la competencia política de la República Popular China.

Si la Unión Soviética mantiene en mayor o menor grado un *status* de gran potencia, en lo que se refiere a territorio, población, recursos, fuerza militar, va perdiendo en términos económicos, ideológicos y diplomáticos. Su mensaje se descompone y es rechazado, incluso por sus propias direcciones y aparatos. Los intentos de reformas tienen poco éxito o fracasan. Su candidatura a la hegemonía mundial parece incierta o irreal aun antes del colapso del sistema totalitario-stalinista y del derrumbe del bloque soviético.

E. *China comunista*

Consumada la conquista del poder con la entrada en Pekín en 1949, el nuevo régimen se esfuerza por lograr la organización de su población para sus propios fines y los de la nación, y para el enfrentamiento con el imperialismo occidental y, más tarde también, con lo que se define como hegemonismo ruso. Para los mismos fines se lanza la apelación a los movimientos de liberación en todo el mundo (Spence; Auber *et al.*, King Fairbank; Salisbury, *passim*).

Con un cuarto de la población mundial, las evoluciones y vicisitudes del régimen comunista chino deben ser tomadas en serio. Ejemplo clásico

de atraso y dependencia externa, el régimen chino necesita la industrialización acelerada, una estabilidad asegurada, e inyecciones masivas de capital que se logra a través de la hegemonía y el poder centralizado del Partido Comunista, y por la ayuda soviética.

Producida la ruptura con la Unión Soviética, el presidente Mao lanza el gran salto hacia delante, y luego la Revolución Cultural, dos fracasos de enorme dimensión e incalculables consecuencias, que podrían haber llevado al colapso del régimen, y que se traducen en un freno al desarrollo.

En las décadas de 1950 y 1960, el régimen chino despliega una diplomacia de confrontación y choques militares con países vecinos, que implica grandes gastos militares. Debe satisfacer la necesidad de más industrialización y mejores infraestructuras, posibilitadas por la declinación de la Revolución Cultural, el aumento del comercio con Estados Unidos y Japón, y sobre todo la adopción de una política de crecimiento económico y de las llamadas Cuatro Modernizaciones.

Pese a la inmensidad de sus problemas, la multitud de deficiencias de todo tipo, las dificultades de armonización de la dictadura de partido y el capitalismo salvaje, el Gigante Asiático se mueve, determinado a construir una base económica adecuada y un poder militar suficiente para desempeñar el papel buscado como gran potencia para el siglo XXI.

F. El Tercer Mundo

El Tercer Mundo no deja de internarse en una crítica etapa de definición. Fracasa en la realización de su unidad económica, político-diplomática y militar, y se presenta profundamente dividido en sí mismo, y en su comportamiento hacia las grandes potencias. En la vasta periferia sub y semidesarrollada se multiplican los conflictos internos que expresan crisis de hegemonía sin solución perdurable, la división y el enfrentamiento entre tendencias (conservadoras, reformistas, revolucionarias), y entre viejas y nuevas élites privilegiadas y masas tradicionalmente marginadas y dominadas, a la vez que sometidas a nuevas formas de manipulación y explotación. Desde el punto de vista internacional, la veta del neutralismo tercermundista se empobrece o agota. La mera denuncia del colonialismo y del subdesarrollo no alcanza para articular las reivindicaciones, las estrategias ni las tácticas, y tampoco reemplaza una línea política requerida para la solución de conflictos complejos y dramáticos (Medio Oriente, Indochina, África). A la inversa, subsiste la capacidad de manipulación por parte de

las potencias neocolonialistas y por la Unión Soviética. Los diversos intentos de frente común respecto a las grandes potencias (UNCTAD, proyectos de integración regional, tricontinental) no logran contrarrestar ni romper la resistencia de los países altamente industrializados, que mantienen sus posiciones y sus conductas imperiales y se agrupan incluso contra las presiones reivindicativas del Tercer Mundo (Kennedy; Bairoch; Landes (b); Harris; Sid-Ahmed, *passim*).

El centro de gravedad político-ideológico de los desequilibrios y conflictos terciermundistas fluctúa desde Asia y África hacia América Latina. En ésta se dan al mismo tiempo modelos inéditos de tipo reformista o revolucionario (Cuba, “Revolución Peruana” de 1968, Chile), o de tipo neoconservador extremo, como las dictaduras militares del Cono Sur.

El sistema internacional está sometido a continuos cambios, en términos de fuerza económica, riqueza, poder, fuerza militar, en la situación relativa de las superpotencias, potencias, países desarrollados y Tercer Mundo. Se van perfilando tres constelaciones de poder económico mundial, que podrían llegar a ser cinco (Rusia, China). El dinamismo económico modifica el ambiente político; crea nuevas correlaciones de fuerzas; produce modificaciones políticas y militares; se entrelaza con estos cambios y es modificado por ellos.

Así, Japón y China ascienden como potencias regionales. Surgen los Nuevos Países Industriales (NICS) (Corea del Sur, Taiwán, Hong-Kong, Singapur), y tras ellos una serie de países candidatos a dicho status. La crisis de la Unión Soviética da lugar a la presencia compleja y ambigua de Rusia, con un alto grado de indeterminación en su presente y su futuro. Europa oriental redefine su naturaleza y su papel. Europa occidental marcha hacia la constitución de un bloque y un poder económicos, y virtualmente a su conversión en gran actor económico, político, militar y diplomático.

En la marea de cambios destaca el nuevo perfil de la Cuenca del Pacífico, resultante de la convergencia de una gama de fenómenos y procesos. A la expansión económica del Japón se agregan los “Cuatro Tigres o Dragones” y el pelotón de países que quieren seguir sus huellas y, de modo más general, un cambio en los equilibrios económicos mundiales. Los países del Pacífico establecen una marca histórica de crecimiento. Se modifican sus participaciones mundiales en el PBI mundial, el comercio mundial, la producción manufacturera, la innovación tecnológica. Los centros industriales y tecnológicos de la sociedad mundial parecen des-

plazarse hacia la Comunidad Telectrónica del Pacífico Norte. La Tercera Revolución Industrial y Tecnológica es la primera que no se origina en la costa atlántica de Europa. Nuevos centros financieros de interés mundial se constituyen en Tokio, Hong Kong y Singapur. Una interdependencia económica se establece entre los países asiáticos del Pacífico, pero se trata de un desarrollo desigual, con la mayor concentración en las partes Norte y Oeste, y una desaceleración relativa en la parte Este (Estados Unidos, América Latina) (*Institut du Pacifique, passim*).

Por encima y más allá de la multiplicidad de divergencias, tensiones y conflictos entre los diferentes componentes del sistema internacional, éste sigue caracterizándose por un perfil de *interdependencia asimétrica*, con diferencias cada vez más fuertes de estructura y de ubicación en la escala jerárquica y en el sistema de dominación-explotación, entre países-foco, desarrollados, centrales, por una parte, y países dependientes, periféricos, subdesarrollados, por la otra. Antes que se consuma el colapso de la Unión Soviética y la desintegración de su bloque, y se afirmen las tendencias a la multipolaridad y a la constitución de la tríada antes mencionada, durante un cierto lapso parece que las dos superpotencias polares se inclinan a un acuerdo para el ejercicio de un *condominio imperial*, un sistema mixto de dominación y explotación de las naciones y del mundo por Estados Unidos y la Unión Soviética, un águila de dos cabezas instalada sobre el planeta (Kaplan (d), *passim*).

La amenaza o la realidad de la guerra va siendo reemplazada por la combinación de la competencia y de la cooperación entre las dos superpotencias y, más aún, por la tendencia a su convergencia y a su colaboración internacionales. Ambas superpotencias han ido tomando conciencia de los inconvenientes y peligros de un enfrentamiento total y permanente, y de las posibilidades y ventajas de un monopolio compartido de la dominación y la explotación del mundo.

Las formas de concreción de esta tendencia son aún relativamente restringidas e imperfectas. Las contradicciones y las rivalidades subsisten todavía en número y con una importancia considerables. Los repartos y los acuerdos siguen siendo difíciles, y están afectados por limitaciones, reservas mentales, desconfianzas, astucias y maniobras. La colaboración y la convergencia parecen, sin embargo, ir predominando en definitiva sobre las divergencias y los conflictos.

Los sistemas económicos propios de ambas superpotencias o controlados en mayor o menor grado por ellas tienden a converger y a constituir

monopolios, mecanismos de apertura recíproca y de explotación cruzada (del “mundo libre” por la Unión Soviética, y del “mundo socialista” por Estados Unidos). Adquieren una responsabilidad compartida en la ampliación de la brecha entre su propio desarrollo y el del resto del mundo, y en el surgimiento o aprovechamiento de las crisis económicas internacionales. Ganan la parte del león en los procesos de acumulación, de producción y de distribución del ingreso a escala planetaria.

La tendencia a la imposición de un monopolio bicefalo sobre los recursos y flujos económicos internacionales tiene su contrapartida en un manejo similar de las relaciones internacionales y de las políticas internas de las otras naciones por las dos superpotencias.

Estados Unidos y la Unión Soviética se conjugan para establecer y operar un control conjunto sobre las políticas internacionales de los demás países y sobre el orden mundial como un todo. Reducen las campañas de ataques recíprocos. Establecen acuerdos de reparto del mundo y de las regiones, y respetan y respaldan mutuamente las hegemonías que imponen sobre sus bloques y la estabilidad de los mismos. Se dan entrada una a la otra en sus respectivas esferas de influencia. Buscan y logran acuerdos de cooperación; arreglos razonables de problemas mundiales para evitar tensiones y conflictos indeseables e incontrolables; mecanismos de ayudas cruzadas y estrategias de dominación para dividir al mundo en Estados relativamente débiles e indefensos bajo un control común.

Ambas superpotencias utilizan directamente a las Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales en su propio beneficio. Al mismo tiempo, bajo la cobertura o al margen de aquéllas organizan su propio comando mundial compartido y lo aplican a la evaluación y solución de los grandes problemas internacionales, y a la imposición de sus decisiones y resultados a todas las otras naciones. Las Naciones Unidas y las otras organizaciones internacionales tienden a volverse un instrumento común de Estados Unidos y la Unión Soviética en su reparto global del mundo y en el establecimiento de su condominio imperial.

Al mismo tiempo, la estrategia común de las dos superpotencias busca el mantenimiento de las situaciones políticas internas de los países que sean favorables a los intereses, orientaciones y proyectos de una de aquéllas o de ambas. Los métodos para tal efecto pueden variar según la importancia de los respectivos países para las superpotencias, el grado de influencia externa que aquéllas pueden ejercer, el alcance y la intensidad del control, las reacciones de los pueblos y gobiernos afectados. Se da así

una variedad de formas y resultados: intervención abierta o disimulada, flexible o rígida, en los asuntos internos; imposición o tolerancia de regímenes democráticos-liberales, reformistas, conservadores-represivos, autoritarios, despotismos pretendidamente ilustrados, totalitarios, etcétera.

Las soluciones políticas promovidas y sostenidas desde afuera de las dos superpotencias, o por una de ellas con la tolerancia o la simpatía de la otra, tienden a parecerse por encima y más allá de otras diferencias (económicas, sociales, culturales, ideológicas). Adoptan en la mayoría de los casos la forma de regímenes cívico-militares, autoritarios o totalitarios, para el mantenimiento de las condiciones de subordinación y estancamiento. Para su influencia y su dominación de las naciones, Estados Unidos y la Unión Soviética se apoyan cada vez menos en clases sociales —masivas, heterogéneas y difíciles de controlar—, y cada vez más en fracciones de clase y en élites político-burocráticas y militares. Este proceso crea o refuerza así la tendencia a la división y fractura de la mayoría de los países, entre una minoría social y política y un gobierno colaboracionista, y mayorías nacionales que abarcan varias clases, todas ellas víctimas —aunque en grado diferente— de la marginación y de la expropiación políticas, del subdesarrollo y de la dependencia.

De esta manera, en el nivel del poder político internacional convergen y culminan, se sistematizan y refuerzan brechas, crecientes de situación y desarrollo entre las dos superpotencias y el resto del mundo. Ellas son, especialmente, como se dijo: la Tercera Revolución, la transnacionalización, la nueva división mundial del trabajo, el ascenso y crisis del Estado-nación, el proyecto político de la globalización, el camino/estilo de neocapitalismo periférico.

CAPÍTULO II

LAS COORDENADAS EXTERNAS

1. *La Tercera Revolución Científico-Tecnológica*

Entre las dos grandes guerras mundiales se gesta, y se acelera en el curso de la Segunda Guerra Mundial, la Tercera Revolución Industrial y Científico-Tecnológica. Ésta es con causa, componente y resultado de una gigantesca mutación histórica (Barraclough (a); Cahiers; Français; Centre de Prospective; Laszlo; Mandel; Bertrand; Singer; Kaplan (u) y (v); Allen; Ellul; Daumas, *passim*).

La mutación tecnológica se ubica en un proceso de reestructuración de la industria y de los flujos de comercio e inversión, que tiene como principales focos, ejes y actores, a las macroempresas y Estados de los países industrializados (Estados Unidos, Europa occidental, Japón), y algunos de industrialización reciente (Asia oriental y sudoriental). Los gastos y esfuerzos de Investigación y Desarrollo (I y D) son cada vez más una respuesta a las necesidades de competitividad entre empresas y entre Estados, y de disponibilidad y reestructuración del uso de insumos fundamentales, pero de disponibilidad menguante y/o de costos crecientes (materias primas, energía, fuerza de trabajo). Se concentran en un número relativamente reducido de países, de empresas oligopólicas y ramas manufactureras. Los gastos en investigación y desarrollo siguen creciendo más que la actividad económica en los países industrializados, financiados por el sector público y, más tardía y limitadamente, también por el sector privado. La mayor parte de estos gastos se dan en el sector manufacturero, y dentro de él en unas pocas ramas (electrónica, maquinaria, químico-farmacéutica, aeronáutica, armamentos). Los principales esfuerzos de innovación se dan en grandes empresas transnacionales, solas o asociadas entre sí y con universidades e institutos de investigación (Landes (a); Gille; Chudnosky, pp. 573-580; Heilbroner (a) y (b); McNeill (a); Calder (b); *passim*).

La mutación se caracteriza, en primer lugar, por la aplicación de la ciencia de laboratorio a la creación de tecnología y al proceso de producción. Sus principales focos, ejes y logros son los siguientes:

- a) Las nuevas formas de energía (nuclear, solar, y otras) (Jungk; Angelier; Chesneaux; *passim*).
- b) La información como vasto y creciente campo, dentro del cual destacan los avances en microelectrónica y miniaturización. Sus impactos se dan en todos los aspectos de la vida colectiva e individual, ante todo en la transformación de los modos de producción, de empleo y trabajo: electrónica, informática, comunicaciones, telemática, robótica, inteligencia artificial, prodúctica, burótica (Coriat; Negroponte; Bakis; Roszak; Bekerman; Smith; Burnier y Lacroix; Iris; Mattelara; Diez Picado; Nora, *passim*).

Con ello se refuerza el componente intelectual y del potencial creativo en la producción. Como factor productivo, la información se vuelve tanto o más importante que el capital, el trabajo y la tierra. La información, los datos, los conocimientos, pueden ser obtenidos, acumulados, almacenados, manipulados, usados, por la especie humana, en modos más vastamente eficientes y en volumen exponencialmente mayores que pocos años atrás. Se mueven instantáneamente, en fracciones de segundos y sin limitaciones, a través de espacios y fronteras, a cualquier parte y en cualquier momento. Se va volviendo técnicamente posible (aunque social y políticamente restringibles) la disponibilidad mundial y la plena comunicabilidad de todo conocimiento, desarrollo y cambio.

La información impacta y transforma todos los aspectos y niveles de la producción, el comercio y el financiamiento, nacionales y mundiales, en sí mismos y en combinación con otras ciencias, técnicas y aplicaciones productivas. Los cambios se van dando en cuanto a qué se produce, comercializa, financia y consume; a cómo se hace; con qué rapidez y amplitud se genera y circula la información; y quién la usa y cómo (Roszak; Postman, *passim*).

- c) Aumento de la importancia de los materiales y de las tecnologías referidas a ellos, con la ampliación de las soluciones en recursos y procedimientos, y la consiguiente optimización de las opciones. Ello se manifiesta en el desarrollo de nuevos materiales, en la do-

tación de nuevas y mejores propiedades para los viejos materiales, con la reducción de costos, la mejora de fuerza y flexibilidad, pero también la creación de nuevas amenazas de competencia y de obsolescencia anticipada.

- d) Aumento del dominio de los recursos, de su detección, su control y valorización.
- e) Renacimiento de los objetos, por la explotación más completa y segura de los materiales, su mayor confiabilidad, las modificaciones en los datos de la competencia internacional.
- f) Recreación de la industria, a partir y a través de la metamorfosis general del proceso productivo, por la penetración de la información, los nuevos métodos, la evolución del diseño, mayores posibilidades de creatividad, la reducción de costos.
- g) Incremento del sector terciario, de los servicios en general y, dentro de ellos, del llamado tercial como sector ligado al manejo de la información, en sí mismos y en su participación o incidencia crecientes en el empleo, la producción, el comercio, el consumo, y en la estructura y funcionamiento de la sociedad, del sistema político y del Estado.
- h) Dominio cada vez mayor de los fenómenos vivientes, por una acción humana potencialmente más inteligente y refinada, por la reducción del margen de azar y de empirismo, a través de los avances en la implementación, la automatización y el control. Electrónica e informática se combinan con las ciencias de la vida y las biotecnologías, para revolucionar la agricultura y la medicina (Davis; Douzon; Durand; Kourilsky; Fuller; Garreau; Gros; Jacobet; Royer; Morgan; Ruffie, *passim*).

La Tercera Revolución es una bien llamada Revolución de la Inteligencia. Ella requiere, incorpora y suscita una inversión fuerte y masiva en materia gris; modificaciones en las relaciones del instrumental tecnológico y del aparato/proceso científico con la producción económica. Los efectos, sin embargo, se producen también en la estructura y el cambio sociales, la cultura y la ideología, la política y el Estado, el derecho, las relaciones internacionales. El dominio sobre la naturaleza, basado en la integración de la ciencia y el capital, realiza avances mucho más sorprendentes que el de la manufactura sobre la simple división mecanizada del

trabajo (Heilbroner (b); Farjat (a) y (b); Friedmann, W.; Nouvelles Technologies; Oberdoff; Premont; Serwin, *passim*).

A. Patrón de acumulación y paradigma tecnológico-productivo

“Un nuevo nivel de capacidades técnicas ha traído consigo nuevas posibilidades e imperativos para el circuito de acumulación. Los beneficios dependen en gran parte de los inventos científicos que dan lugar a unas rentas de monopolio temporales” (Heilbroner (b); *passim*).

La investigación y la innovación de los países avanzados son promovidas y realizadas por motivaciones de rentabilidad, de poder político y militar y de capacidad competitiva general, tanto nacional como, sobre todo, internacional; para exportar todo lo que se pueda de productos sofisticados con gran contenido de valor, y para importar lo menos que se pueda de ellos; para incrementar la capacidad de ataque y defensa.

Las macroempresas, los oligopólios complejos o conglomerados, con origen y base en los países centrales, desarrollan y usan la ciencia y la técnica para modificar de modo consciente y deliberado el medio ambiente nacional e internacional, en vez de sufrir de modo pasivo sus consecuencias. La organización lucrativa de la producción, la distribución y la comercialización, es montada y perfeccionada a través del recurso sistemático al desarrollo científico y técnico. La investigación se vuelve una forma de inversión, y ésta se vuelve un prerequisito de aquélla. El conocimiento se capitaliza y es puesto al servicio de la acumulación, de la mercancía, del espectáculo y del poder. Investigación, descubrimiento, innovación, pertenecen, o pasan tarde o temprano a pertenecer, a la gran empresa privada. Se las promueve y usa con la óptica primordial o exclusiva del beneficio particular. Son colocadas bajo la protección de las patentes y del secreto, utilizadas en la competencia y en todas las formas de la guerra industrial.

Este proceso se cumple sobre todo en las nuevas industrias de la Tercera Revolución, de superior poder innovador y desestabilizante (átomo, información y telecomunicaciones, espacio). El dominio sobre la información científica y técnica, como parte del dominio sobre la producción y comercialización de bienes y servicios, contribuye a la concentración y centralización monopolistas. La influencia y la actividad científicas y técnicas de las corporaciones se ejerce a la vez de manera directa y de manera indirecta. Se presenta, dentro de un esquema de división del trabajo, en

parte como competencia entre el sector privado y el sector público, y en parte y cada vez más como interrelación, ensamblamiento, íntima asociación con el Estado. Al control monopolista directo se agrega el intermediado por los gobiernos que las corporaciones influyen o controlan.

La Tercera Revolución se identifica —destaca Hugo Nochteef— con un nuevo patrón de acumulación y un nuevo paradigma tecnológico-económico. Ellos se expresan en una transformación de la matriz de insumo-producto, con el cambio de sus relaciones internas, el agregado de nuevas filas y columnas, la modificación radical de los costos y precios relativos de todos los insumos de la producción de bienes y servicios. Núcleo organizador del nuevo patrón de acumulación, y factor transformador clave de la matriz de insumo-producto, es el complejo económico-tecnológico constituido por la electrónica, y cristalizado como paradigma. Patrón de acumulación, complejo y paradigma económico y tecnológico, resultan de la respuesta dada por las grandes organizaciones estatales y empresariales de los países avanzados, a la crisis producida hacia los años 1960 por la limitación o el agotamiento de las capacidades (efectivas y potenciales) del patrón tecnológico-productivo surgido en la posguerra, para resolver las restricciones planteadas por la oferta decreciente y el costo creciente de los insumos de la acumulación (materias primas, energía, fuerza de trabajo) (Nochteef; Chudnovsky, *passim*).

El nuevo paradigma económico-tecnológico responde a las necesidades, garantiza los requerimientos y objetivos, de la acumulación, de los patrones de producción, consumo e inversión, y de la reproducción ampliada del capitalismo organizado de los países centrales, de sus macroempresas y Estados. Producido por los actores con capacidad decisoria de las grandes organizaciones privadas y públicas (tecnólogos, inversores, gerentes, políticos, administradores), en función de las necesidades y objetivos problemas y soluciones que interesan a aquéllas, el paradigma es modelo orientador y normativo, aplicado e impuesto sólo dentro de tales parámetros. Incluyente en tal sentido, es por el contrario excluyente de los descubrimientos e innovaciones, los patrones de producción, inversión y consumo irrelevantes o divergentes respecto de tales parámetros (Nochteef; Postman, *passim*).

B. Incidencias en el empleo

Por una parte, los avances ya efectivos o potenciales de la Tercera Revolución en general, y particularmente de la prodúctica (automatiza-

ción y robotización), intensifican y aceleran las tendencias al desempleo en las naciones, regiones y sistemas. Tendencia histórico-estructural del capitalismo, agravada en las fases de crisis y recesión, el desempleo se vuelve algo más que un rasgo inherente y un efecto inevitable de la alternancia cíclica entre expansión y depresión, y de la intensificación de la competencia global. Se relaciona sobre todo con la profunda transformación estructural de las economías industrializadas y sus proyecciones hacia las periferias de países en desarrollo. Con ello se incrementa cada vez más el número de trabajadores (sobre todo los menos o no calificados) desplazados temporal o definitivamente del mercado laboral; se acentúa la reclasificación de los que logran permanecer o ingresar en él; se refuerzan las tendencias a la desvalorización del trabajo y al debilitamiento de los regímenes de regulación y protección en favor de la mayor flexibilización posible (Ribkin; Coriat; International Labour Office, *passim*).

El desempleo comienza por afectar a trabajadores manuales o “de cuello azul”, poco o nada calificados, pero con la aceleración del cambio tecnológico se va extendiendo también a los trabajadores “de cuello blanco” del terciario, a profesionales y cuadros de las nuevas clases medias.

Se sostiene que la incorporación en fábricas y oficinas de la computadora, la automatización y el robot, de equipos cada vez más sofisticados, baratos y productivos, en el corto plazo destruye empleos, produce y mantiene la desocupación, amplifica tensiones en el mercado de trabajo y en la sociedad.

La actual mutación tecnológica es causa de ganancias y pérdidas de empleos desigualmente repartidos y, en general, de desigual reparto de los beneficios de la Revolución Tecnológica, dentro de los países y en el sistema internacional. Las posibilidades de compensar los empleos que ya se pierden por la creación de nuevos empleos se darían a mediano y largo plazo; pero se dan sólo parcialmente o no se dan en el corto plazo, tiempo en que los factores de desempleo siguen operando. Sólo un pequeño número de países industriales estaría en condiciones de desarrollar rápidamente el sector de bienes automatizados, equipar con ellos las industrias usuarias para volverlas cada vez más productivas y competitivas, y para repartirse así los beneficios de la mutación tecnológica.

Agréguese que la transnacionalización, la liberación de las relaciones económicas internacionales, las mejoras de comunicaciones y transportes, por una parte, posibilitan el desplazamiento masivo de industrias trabajo-intensivas, y con ellas de empleos industriales, a países de salarios bajos

en Asia y América Latina. Por la otra, aquellos factores, parte de la Revolución Tecnológica, también posibilitan y amplifican las grandes migraciones internacionales que nutren, diversifican y trasforman el mercado de trabajo, a escala a la vez nacional, regional y mundial.

En los países altamente industrializados como en los países en desarrollo, las incertidumbres generadas por la competencia global y el cambio tecnológico siguen siendo constantes económicas y sociales, con múltiples implicaciones políticas. Muchos de los empleos perdidos no vuelven. La recuperación del crecimiento puede ir acompañada por una menor disponibilidad relativa de puestos de trabajo; por el mantenimiento o aumento de empleos de alta capacitación, y la disminución de empleos para los incapaces de trabajos complejos. Grandes segmentos de poblaciones pueden quedar definitivamente aislados de la vida productiva. La eficiencia y competitividad de las empresas, en lo nacional y sobre todo en lo internacional, requieren más producción con menos trabajadores, y por ende, el recorte del empleo. Con la demanda de reformas del Estado, y sobre todo, de reorientación o desmantelamiento del Estado benefactor, los requerimientos de eficientismo se extienden al sector público, y con el adelgazamiento de la burocracia contribuyen al aumento del desempleo.

El desempleo estructural se vuelve parte crucial de la problemática a cargo del Estado. El alto desempleo agobia los presupuestos y los programas sociales de los gobiernos, reduce sus ingresos impositivos. La ampliación de la división entre trabajadores calificados y no calificados, y con ello de desigualdades de ingresos, contribuye a la multiplicación y refuerzo de malestares, tensiones y conflictos, sociales y políticos.

Convertido en una de las preocupaciones centrales del Estado, los gobiernos exploran diferentes orientaciones y posibilidades de políticas para la creación o la expansión de empleos. Una de ellas refleja las presiones internas a favor del proteccionismo, contra inmigrantes y competidores extranjeros, que dé trabajo a los miembros nacionales de este estrato que tiende a convertirse en una subclase. Otra política más específica apunta a la mejora de la educación general y al reciclaje o reentrenamiento en otro oficio o especialización. La creación de empleo aparece como argumento a favor de una política de atracción a las inversiones de empresas extranjeras.

El argumento del alto costo del trabajo, por salarios y por impuestos y cargas sociales sobre la nómina a cargo de empleadores, se esgrime en las crecientes demandas de desmantelamiento de los sistemas protectores

del trabajo y de la seguridad social, para la implantación de un régimen más flexible del trabajo.

Con la Revolución Tecnológica se amplía una brecha estructural en la composición de la fuerza de trabajo (Allens; Bekerman; Calder (b); Coriat, *passim*).

Ciencias y tecnologías afectan

...a la organización de la empresa, cambiando el carácter de la fuerza de trabajo de la que depende. Se deposita menos confianza en una masa homogeneizada de operarios sin una verdadera formación profesional que trabaja en las cadenas de montaje mecanizadas, y más en una estructura de trabajo nivelada en la que un escalón superior, formado profesional o técnicamente, diseña y mantiene el delicado e incomprendible aparato de la producción, mientras el nivel más bajo realiza las tareas fáciles, repetitivas y esenciales para que funcione dicho aparato. Así, la “alta” tecnología puede combinarse de modo provechoso con las tareas que requieren una mínima destreza; uno no tiene por qué conocer la maquinaria cuyo producto es sometido a pruebas por el obrero, aunque no pueda alterarlo o controlarlo directamente (Heilbroner, p. 112).

Los oficios y las profesiones nacen, se desagregan y recomponen, se reestructuran diferentemente, a veces desaparecen. La introducción de nuevas tecnologías, las nuevas prácticas de las empresas que se renuevan o se instalan, las transformaciones de las actividades, las modificaciones en las relaciones hombre/máquina, dan nuevas dimensiones a la calificación de individuos y grupos como criterio estructuralmente diferenciador de la fuerza de trabajo.

Se está así en presencia de un doble movimiento a la vez articulado y contradictorio. Por una parte, con la informatización de la producción, hombre y máquina establecen una relación de funcionamiento interactivo. El hombre intelectualiza su trabajo; programa la máquina y sigue su ritmo. La máquina responde a las preguntas y órdenes del hombre, reacciona ante situaciones complejas, rige series de acciones precisas; todo ello en tiempo real (nanosegundo, picosegundo). Ello es una primera contribución a la inversión de la relación taylorista tradicional, de sometimiento pasivo y unidimensional del trabajador a la máquina y al cronometraje.

Es posible dar a cada puesto de trabajo capacidades de cálculo, de apreciación autónoma, de decisión, desconocidas hasta el presente. Surge una contradicción con el tradicional reparto taylorista del trabajo, entre

directores y diseñadores, y ejecutantes; entre facultades mentales y físicas; entre lugares y funciones donde se piensa y decide, y lugares donde se ejecuta. La inteligencia deja de ser patrimonio de un grupo parte de la jerarquía. Con la diseminación de la informática, comienza a repartirse el poder de ejercicio de la inteligencia, de la reflexión y la decisión. Ello conlleva, de modo en parte potencial y en parte ya real, un nuevo reconocimiento de la individualidad, de su autonomía, de su iniciativa, control y responsabilidad. La confianza en el trabajador se vuelve condición de viabilidad en el uso de técnicas avanzadas y, por lo tanto, de competitividad.

En el mismo sentido, la creciente complejidad de los problemas y las soluciones, las necesidades suscitadas por la producción y gestión de innovaciones y tecnologías de una gran cantidad y variedad de conocimientos básicos y especializaciones profesionales, imposibilitan que un científico o tecnólogo o directivo domine el conjunto de los problemas de una rama o unidad productiva, o de cualquier otro tipo de gran organización. Ello requiere cada vez más la plurisdisciplinariedad, el reparto y diseminación de la inteligencia, el estímulo y movilización de la imaginación y la creatividad del personal, de su iniciativa e interés en la participación, de su realización a través del trabajo en equipo y de su sentimiento de misión compartida. Se tiende a privilegiar las relaciones horizontales, el diálogo y la concertación, sobre el autoritarismo vertical. Las nuevas situaciones y necesidades contradicen también a un sistema taylorista que desmenuza demasiado las tareas del proceso productivo como para permitir la integración de trabajos complejos en nuevos tipos de máquina.

En las economías industrializadas, la “Revolución de la Inteligencia”, la “Era de la Información”, la “Sociedad del Conocimiento”, se identifican con cambios fundamentales en la naturaleza, la estructura y los modos de realización del trabajo. Dentro de una tendencia a la disminución relativa de la ocupación laboral con relación a la fuerza de trabajo y a la población económicamente activa, se da el aumento relativo de los empleos en trabajos calificados, con requerimientos de alta disponibilidad de información y conocimientos, en el sector terciario, pero también en el manufacturero de más avanzada modernización; también el aumento de mujeres empleadas, de trabajos de tiempo parcial, y del autoempleo. A la inversa, tiende a disminuir la disponibilidad relativa de empleos para trabajadores poco o nada calificados, para los implicados directamente en la producción material de bienes, en los sectores de menor productividad y más bajos salarios. Ello impone las condiciones de una restructuración

y reclasificación permanentes de destrezas, oficios y carreras, y vuelve crucial la adquisición de mayor conocimiento a través de la educación, no sólo lo más prolongada, sino también continua durante toda la vida, y de los programas de actualización y “reciclaje”, la formación de técnicos y trabajadores a niveles de alta calidad, sino de excelencia.

2. *El Estado en la paz y en la guerra*

De una manera compleja y contradictoria, los procesos que crean e integran la llamada “globalización” y a su vez resultan de aquélla, incluyen el cambio decisivo de la enorme ampliación del papel económico del Estado. Las necesidades militares de la Segunda Guerra Mundial, las necesidades políticas de la posguerra, proporcionaron la base y el imperativo para ampliar primero, y consolidar después, un nivel nuevo de actividad gubernamental. En todo el mundo capitalista los gobiernos se encargan de dirigir la demanda a través de medidas fiscales y monetarias que pretenden no sólo evitar los desastres del periodo de 1873 a 1893 y la terrible depresión de los años treinta, sino mantener además un nivel lo bastante alto de gastos internos para asegurar la prosperidad general. El crecimiento se convierte en la preocupación política central y el producto bruto nacional en una frase familiar (Badie; Birnbaum (a) y (b); Lefebvre (a); Sternberg; Kaplan (r), (u) y (v); Mandel; Moodie, *passim*).

El intervencionismo y el dirigismo preexistentes, que antes se analizó, son retomados en la posguerra, pero reestructurados y reorientados durante la mutación en marcha, y con los intentos y logros de la globalización. Ello da lugar a una redefinición de la naturaleza, las funciones, las tareas, y los poderes del Estado.

El veloz desarrollo de la ciencia y la tecnología, de la productividad, la producción, la distribución, la inversión y el consumo, la acumulación y rentabilidad del capital —parte de una fase de expansión sin precedentes de la economía mundial—, van siendo acompañados por dificultades en la acumulación y rentabilidad de los capitales, y por las amenazas o las realidades de contradicciones y conflictos y de crisis que pueden volverse explosivas y que en todo caso son perturbadoras o peligrosas para la reproducción y el crecimiento del sistema.

Ello se da por la coexistencia y conflictividad de actores y las condiciones de libre competencia y de monopolio, y por divergencias y enfrentamientos de clases y grupos, tanto en las dimensiones nacionales como

en las internacionales, a la vez dentro de las potencias y de los centros desarrollados, entre unas y otros, entre bloques, entre Norte y Sur, y con modalidades inherentes a su naturaleza y situación específicas, dentro de los países del Sur.

Fuerzas y dinamismos operantes en las economías y sociedades de los países capitalistas avanzados crean coacciones que el Estado refleja, asume, incorpora, intenta mediar y arbitrar. Contradicciones, conflictos, crisis, revelan una vez más que las condiciones generales para la reproducción y crecimiento del sistema, para la acumulación y la rentabilidad, y para la competencia y las confrontaciones internacionales, no son aseguradas por el libre funcionamiento y los automatismos económicos de las empresas privadas y del mercado. Las relaciones de dominación tampoco pueden ya fundarse ni reproducirse de modo espontáneo y mecánico, sólo mediante las estructuras y mecanismos de libre intercambio. Se vuelve cada vez más difícil o cuasiimposible la representación de los intereses de conjunto del sistema por individuos o grupos aislados del sector privado, incluso los que detentan posiciones de predominio socioeconómico.

Se vuelve necesario o indispensable el continuo incremento de la injerencia del Estado en la economía y la sociedad; su definición como supremo actor político, como aparato de coerción dirigido a la vez hacia el interior y el exterior del respectivo país, con crecientes funciones de intervención, de regulación, de control, incluso un papel económico directo y de rectoría. Las funciones del Estado se van ampliando; el Estado se redefine en su naturaleza, en su papel, en el carácter de sus actividades.

Se refuerza la tendencia a la hipertrofia del Estado y su autonomización de la sociedad y sus principales clases y grupos. A la vez institución/aparato/grupo, el Estado se reafirma como “capitalista colectivo ideal”, o instancia social universal. Lo hace en tanto asume la responsabilidad y las tareas de superar las contradicciones y conflictos de las fuerzas y tendencias estructurales del capitalismo real, de los grupos con intereses divergentes y competitivos; para la consolidación y la preservación del sistema en su conjunto; para establecer e imponer los patrones de la dominación política y dar solución duradera a la cuestión de la hegemonía, y para el manejo de las relaciones y problemas internacionales.

En tanto instancia autonomizada, el Estado tiene autoridad, poderes e instrumentos propios; extrae recursos de la sociedad y usa su poder para decidir y realizar sus gastos. Está separado y colocado por encima de la sociedad, de los intereses y presiones de sus clases y grupos, sobre el pro-

ceso de producción y de reproducción global del sistema. No está sujeto a las condiciones inmediatas del proceso de valorización, a las coacciones de la acumulación y la rentabilidad, de la competencia y el mercado, ni afectado directamente por las crisis.

En tales condiciones, el Estado impone su supremacía y su rectoría; estructura los intereses comunes de fracciones hegemónicas o dominantes; obtiene el consenso de grupos subalternos y dominados; define y encarna el interés general de la sociedad. Asume las funciones de regulación, intervención, control; de organización y de racionalización de la economía, la sociedad y la política en su conjunto. Garantiza las condiciones que se requiera para el logro de niveles óptimos posibles de la producción, la realización máxima del beneficio, los patrones de distribución de recursos y posibilidades entre clases y grupos, el manejo de las contradicciones y conflictos, la obtención de la cohesión y la estabilidad a largo plazo.

Las respuestas del Estado a las demandas, presiones y conflictos se dan en términos de políticas públicas, que se diferencian según los aspectos, niveles o esferas a los que corresponden (producción, circulación, sistema interno, sistema internacional, dentro del mercado o fuera y contra el mercado, etcétera). Las funciones, actividades y políticas públicas del Estado se ramifican y entrelazan, se superponen, compiten y cooperan entre sí, dan lugar a combinaciones de todo tipo. Ellas se presentan sobre todo con referencia a determinados polos y ejes estructurantes, tales como los siguientes: *a) garantía de condiciones generales; b) coacción e integración; sociales; d) acciones anticíclicas; e) ciencia y tecnología (Thoepping; Thomas; passim).*

El Estado interviene a partir y a través de instrumentos y mecanismos que corresponden a sus poderes y recursos: régimen jurídico; moneda; capital, crédito, fiscalidad, aduanas, subsidios, gastos, presupuestos de las administraciones públicas, empresas del sector público.

Así, en cuanto a la garantía de las condiciones generales de constitución y reproducción del sistema, el Estado tiene un papel primordial en la acumulación del capital en general y de las grandes empresas privadas y, a través de ello, en la reproducción ampliada del respectivo sistema. Para ello, el Estado tiende a separarse de la economía y de la sociedad, y a colocarse sobre ambas, pero interviene en una y la otra a la vez desde fuera y en su interior; las influye y penetra, a la vez que es influido y penetrado por los actores y las fuerzas socioeconómicas y políticas de

aquéllas. Intervenciones y regulaciones son a la vez permanentes y contradictorias, por la competencia entre empresarios y consorcios respecto a los beneficios que pueden provenir del Estado, y por las presiones de clases subalternas y dominadas.

El Estado crea, reproduce y garantiza las condiciones externas y generales de producción y reproducción para la valorización del capital privado. Interviene en el ciclo de reproducción ampliada del capital social, y garantiza la preservación de la unidad y la cohesión del sistema. Las intervenciones, regulaciones y controles del Estado al respecto se realizan de maneras indirectas y directas.

Las condiciones generales no surgen ni se mantienen por el automatismo económico; no son usualmente rentables, sino deficitarias y riesgosas para las empresas del sector privado, pero resultan indispensables para la acumulación y la rentabilidad y para el funcionamiento del sistema. Las acciones de salvaguarda cubren no sólo las condiciones generales del sistema, sino también las condiciones particulares de valorización de empresas individuales o consorcios con papeles influyentes o decisivos en lo económico y lo político.

El Estado de potencias y países desarrollados, por una parte, reconoce y promueve la concentración y centralización del capital, la consiguiente extensión de monopolios. Sus funciones se extienden a las divergencias y conflictos entre unas y otros y con países en desarrollo, en cuanto al acceso y control de zonas de inversión y abastecimiento y de mercados.

Por otra parte, el Estado debe intervenir para contrarrestar los efectos negativos o destructivos del proceso de acumulación; para preservar el sistema de los desequilibrios producidos por la concentración monopólica; para regular la distribución del trabajo social y los recursos de manera proporcional entre ramas de producción; para garantizar la disponibilidad en condiciones adecuadas de la fuerza de trabajo; para preservar la paz social.

La garantía de las condiciones generales es provista por el Estado a través de funciones y actividades de intervención, de regulación y de control, incluso las otras funciones de coerción social, de integración social, de prevención de las crisis, de desarrollo científico y tecnológico, etcétera. Intervenciones, regulaciones controles, se dirigen, como se dijo, a diferentes aspectos, niveles y esferas; a la producción y la circulación, a lo interno y a lo externo, a la operación dentro del mercado o fuera de él.

Las intervenciones y regulaciones pueden darse de manera indirecta o directa, ante todo bajo la forma de inversión en capital social; capital físico; proyectos y servicios que aumentan la productividad; provisión de infraestructuras económicas y sociales (energía, transporte, comunicaciones, suelo industrialmente acondicionado, renovación urbana). Con ello, el Estado provee bienes y servicios que la empresa privada requiere, a precios bajos y estables, pero cuyos costos exceden los recursos que aquéllas podrían dedicar para su producción rentable. La provisión de condiciones infraestructurales incluye la salud, la educación, la formación profesional, para la calificación de la fuerza de trabajo, y para la disponibilidad de una mayor capacidad científica y tecnológica (Thoenig, *passim*).

El Estado contemporáneo configura así un sector público como conjunto de actividades, instituciones, órganos e instrumentos que forman parte del Estado o se hallan bajo su control directo, y le permiten intervenir de diversas maneras en el proceso socioeconómico. Su discriminación analítica combina criterios territoriales, institucionales y económico-financieros, que definen niveles y tipos de entes. El intervencionismo estatal y sus impactos se manifiestan ante todo en una gama de indicadores como los siguientes (Centre Européen; Shonfield; Nationalizations...; Chazel; Chenot; Cahiers Français (a); Fundación Getúlio Vargas; Hanson, A. H. (a) y (b); Hazara; Jeanneau; Verdera y Tuells, *passim*):

- a) Gasto del Estado y del sector público, como parte del gasto total y del producto bruto nacional.
- b) Participación en la oferta y en la demanda globales de bienes y servicios, para consumo e inversión.
- c) Contribución directa a la inversión global.
Estímulo directo e indirecto a la inversión y a la actividad de las empresas privadas.
- d) Participación en actividades esenciales, infraestructuras económicas y sociales, industrias básicas y de punta.
- e) Sostén de la ocupación laboral y, a través de ello y de otros mecanismos (seguridad social), de la capacidad adquisitiva del mercado.
- f) Instrumentos y mecanismos: monetarios, cambiarios, crediticios, fiscales, arancelarios; regulatorios de precios y salarios; contrataciones públicas; empresas paraestatales.

Se incrementan así las posibilidades del Estado y del sector público, para influir en la estructura, la orientación y el funcionamiento de la eco-

nomía y de la sociedad; asignar recursos y distribuir ingresos; promover la integración de clases y grupos, los compromisos sociales y políticos, la cohesión y el equilibrio del sistema, la posibilidad de cambios más o menos progresivos dentro del orden.

El Estado asume un extraordinario desarrollo de las funciones y políticas de integración social, y luego su crisis manifestada en las vicisitudes del Estado benefactor o providencial. Garantiza y reajusta la reproducción de la fuerza de trabajo. Mantiene la población no trabajadora. Regula, reduce o suprime los conflictos. Combina los requerimientos de la acumulación capitalista con los de la legitimación ideológica y consenso político del sistema (Gough; Merrien; Rosanallon; Bruce; Derthick; *passim*).

Para la reproducción ampliada del sistema, el Estado benefactor busca garantizar la continua reproducción de la fuerza de trabajo, su conservación física y psicológica, su renovación por la contribución de las nuevas generaciones. Lo busca y hasta cierto punto y de manera variable lo logra, mediante el aseguramiento de ingresos y poderes de compra de los bienes y servicios de consumo necesarios para la restauración regular de la capacidad de trabajo.

El Estado garantiza la permanencia y desempeño de la familia, trastornada por el propio desarrollo capitalista, la urbanización y la industrialización. Se disocian la producción y el consumo-reproducción, el asalariado y el ama de casa; se debilita el control familiar y comunitario.

La intervención reguladora del Estado deriva así en parte de la creciente incapacidad de las familias trabajadoras para atender sus propias necesidades con los ingresos provenientes de la venta de la fuerza de trabajo de sus miembros.

El Estado benefactor interviene para reforzar las estructuras familiares y de parentesco, en favor de la reproducción y el mantenimiento de la población, mediante infraestructuras de servicios necesarios al trabajador, y para el mantenimiento de grupos que no trabajan: niños, ancianos, enfermos, incapacitados, mentalmente disminuidos. Su sostenimiento es compartido por la familia ante todo, pero también por el Estado, a través de pensiones, seguros, planes jubilatorios, servicios de salud. El Estado asume además el sostenimiento del excedente continuo de fuerza de trabajo desocupada que, como se vio, se incrementa con el avance tecnológico.

La disponibilidad de la fuerza de trabajo es garantizada además por instrumentos y mecanismos de regulación de las condiciones de trabajo (higiene, seguridad, jornada laboral, descanso); de los salarios; de las

condiciones de vida en los espacios urbano-industriales (vivienda, agua, alcantarillado); de los medios de transporte y comunicaciones, y de la infraestructura en general. El Estado benefactor se hace así cada vez más cargo de los gastos en los medios de consumo social o colectivo, los proyectos y servicios de todo tipo, especialmente seguros sociales.

El sistema estatal de conservación de la fuerza de trabajo realiza un proceso de socialización de necesidades. El Estado provee directamente bienes, servicios y beneficios, ya sea gratis o a precios reducidos. Utiliza los sistemas impositivos y de seguridad social de modo redistribucionista. Da empleo directo dentro del propio aparato gubernamental.

El consumo colectivo de bienes y servicios por los trabajadores se refiere a viviendas subvencionadas, instalaciones para ocio y recreación, transportes, vías de acceso a los centros de trabajo o consumo, guarderías, hospitalares, atención médica. Los seguros sociales cubren los riesgos económicos de los trabajadores (vejez, enfermedad, invalidez).

La garantía de reproducción de la fuerza de trabajo por las políticas sociales del Estado apunta no sólo a lo actual, sino a lo generacional-futuro, a la capacidad de la familia para la cría y socialización de los niños: educación, salud, mantenimiento, vivienda.

Las garantías de reproducción de la fuerza de trabajo se refieren también a los gastos estatales en el llamado capital humano; es decir, en educación, por una parte, y en investigación y desarrollo, por la otra, dimensiones en las cuales es harto improbable que las empresas privadas dediquen suficientes recursos.

La educación abarca los aspectos y problemas de la socialización, la capacitación y la especialización de la fuerza de trabajo en distintos niveles, la formación profesional, el reajuste continuo de calificaciones, la disciplina, la motivación, la conducta, la estructura de personalidad. La educación se entrelaza con las funciones estatales en cuanto a la cultura, la ciencia y la tecnología (*Cahiers Français* (b), *passim*).

El Estado contemporáneo contribuye a la acumulación del capital a través de las garantías de la reproducción de la fuerza de trabajo; de su disponibilidad; de sus modificaciones; del aumento de su productividad; de la reducción de los costos de reproducción directamente pagados por las empresas, y el consiguiente aumento de las tasas de beneficio. La seguridad económica de los trabajadores contribuye al mantenimiento de relaciones menos conflictivas entre el capital y el trabajo, más adecuadas a la acumulación; reduce la necesidad de métodos policiales o militares

de control. Ayuda a mantener niveles mínimos de demanda efectiva. El Estado de bienestar preserva así la armonía social, y se vuelve factor decisivo de legitimación y consenso.

La experiencia de crisis generales y sectoriales de todo tipo previas a la Segunda Guerra Mundial han inducido el refuerzo y el refinamiento del instrumental del Estado para la regulación de la producción y la circulación y el debilitamiento de los sacudimientos producidos por la sucesión de expansión-crisis-depresión-relanzamiento del proceso. El Estado de los países desarrollados busca asumir un pilotaje global, mediante un aparato de análisis económico y previsión como sistema de alarma anticipada. A ello se agregan la política monetaria y fiscal para la regulación de la inversión y el consumo; las garantías del riesgo; los subsidios a la exportación; el crédito; el uso del derecho; la técnica del presupuesto.

Culminación del proceso moderno y contemporáneo que parte de la formación del Estado-nación, éste avanza hacia su mero intervencionismo y su dirigismo, y luego la planificación en sus dos principales variedades, la total o imperativa, y la parcial o flexible (Fourastié; Nizard; Caire; Pascallon, *passim*).

Estado, ciencia y tecnología

Se sigue incrementando la injerencia y el uso por el Estado de técnicas y ciencias, y en dominios, antes correspondientes a individuos y grupos privados. Ciencias y técnicas extienden los campos en que se aplican; tienen alcances masivos y producen impactos más fuertes y trascendentales; exceden las posibilidades individuales y grupales; dejan de ser puramente privadas; no pueden ser abandonadas al sector privado en exclusividad; conciernen cada vez más a la sociedad. Siguen atrayendo de manera creciente la atención y el interés del Estado. Éste puede seguir incrementando su potencial técnico y extender sus poderes de todos los modos posibles, y puede también pagar los costos de la investigación-desarrollo y sus aplicaciones, responder a sus demandas de apoyo, mediar en la adaptación de la sociedad a la técnica (Kaplan (i); Ellul; Recherche y Activité Economique; Chatelet y Pisier-Kouchner, *passim*).

Con todo ello el Estado establece un contacto creciente con la tecnología, nutre su propio desarrollo, transforma su estructura y sus prácticas, y se ve al mismo tiempo incitado a intervenir en aquélla y controlarla.

En contacto con técnicas más numerosas y eficaces, el Estado se ve obligado a tomar injerencia en esferas de la realidad y de la acción que aquéllas han ido convirtiendo en intereses públicos. Busca apropiarse, controlar y usar de diferentes modos las técnicas, sobre todo las que producen mutaciones significativas. Asume políticas y acciones deliberadas para su desarrollo.

Con ello, el Estado acepta o promueve su propia transformación; modifica y racionaliza sistemas y procedimientos (administrativos, financieros, judiciales, policiales, militares, educacionales); adapta o crea técnicas administrativas, introduce máquinas en su organización.

La red de interrelaciones e interacciones del Estado con las ciencias y las técnicas repercuten también, de modo creciente y en varios aspectos y niveles, en la esfera política, y en los derechos público y privado (*cfr. infra*). Repercuten además en el significativo fenómeno de la diferenciación/entrelazamiento en el seno del personal público de políticos, burócratas, tecnócratas, tecnoburocratas. La administración afirma cada vez más su autonomía como poder, y comienza a competir con el poder político, a subestimarlo y desvalorizarlo, a transferir en su propio favor algunos de sus poderes y prerrogativas. Entre burocracia y tecnocracia no existe una distinción neta ni una oposición tajante, sino superposiciones, lazos estrechos, apoyos mutuos, tendencias a la integración en una tecnoburocracia como alianza de las capacidades y poderes de organización y de competencia técnica (Bendavid; Chevalier y Loschak; Debasch; La Bureaucratie; La Palombara; Merton; Meynaud; Nelson; Sclove; Snow, *passim*).

A través de instrumentos y operaciones de coacción y control sociales, en convergencia y entrelazamiento con los de otras funciones, el Estado detenta y ejerce el monopolio legalizado de la violencia y de otros medios de decisión y orientación respecto a la dirección y la actividad de la sociedad. Se erige en instancia suprema sobre y entre las clases, grupos e instituciones; regula sus relaciones y crea equilibrios relativos entre unas y otros, para la preservación del sistema; atenúa o suprime los conflictos de intereses. Para ello reconoce e impone formas de compromiso social y político y de cooperación (acuerdos voluntarios, negociación y arbitraje obligatorio, formas regulares y periódicas de adquisición y transmisión de poder). Coacción y control sociales apuntan a la integración del país, a la creación y mantenimiento de la unidad nacional y de un sistema de lealtades nacionales, para fines internos y para las relaciones con el exterior.

La ciencia y la tecnología tienen un papel decisivo en el otorgamiento al Estado de capacidades de coacción y control sociales. Ello se da en términos de coacción física abierta y desnuda, pero también de control permanente y de coacción psicosocial, como la llamada “tecnología de control político” y su uso en los proyectos de instauración del llamado nuevo orden interior (Ackroid; Dommergues, *passim*).

Las relaciones entre la ciencia y la tecnología, y el Estado, las funciones que éste asume y poderes que ejerce respecto a ellas, se condensan y culminan en algún tipo de política científica. Ésta engloba el conjunto de intervenciones, decisiones y actividades de distintos poderes coexistentes en una sociedad dada, tendientes a obstaculizar o estimular el progreso de la investigación científica y la aplicación de sus productos, con referencia a determinados objetivos (socioeconómicos, cultural-ideológicos, políticos, militares).

La necesidad de la política científica surge de la insuficiencia de las acciones espontáneas de actores actuantes en un medio dado para el logro de una maximización y una optimización que se considera deseables, y de la consiguiente necesidad de un arbitraje decisorio entre fuerzas y poderes en concurso y conflicto (Dedijer; Greenberg; Jaubert y Levy Blond; Keller; Lakoff, *passim*).

La política científica tiene como presupuesto e idea reguladora una cierta noción de progreso: ¿qué novedades (teorías, descubrimientos, invenciones, innovaciones) y qué frutos de ellas deben surgir y propagarse, con qué velocidad y en qué direcciones, a qué costos y con qué beneficios, para quiénes? Ella engloba respuestas a distintas alternativas, bajo formas de decisiones y opciones. Supone un esquema de la sociedad, a mantener, modificar o reemplazar. Busca beneficiar subconjuntos dentro de un conjunto, de modo desigual con relación a otros. Da prioridad a ciertos progresos, elige focos o polos de formación e incremento de la información científica, itinerarios de propagación y formas de concreción de los progresos en el seno del conjunto. Reparte de cierto modo recursos escasos para obtener, al menor costo, el mejor resultado deseado. La política científica es siempre una respuesta específica a cuestiones básicas interconectadas: ¿qué ciencias y qué técnicas son buenas? ¿Para qué y para quiénes? ¿Cuánto? ¿Cómo?

Una política científica puede ser nacional o gubernamental. La nacional está constituida por el conjunto de políticas científicas correspondientes a las unidades de los subsistemas político, social, productivo, educati-

vo y científico propiamente dicho. La gubernamental se configura como el conjunto de medidas de intervención de los poderes públicos con relación a la ciencia. Una política científica puede o no ser explícita. Puede concretarse o no en planes, programas, proyectos. Puede o no establecer una comunicación más o menos regular y armónica con otras políticas, incluso la política económica general del Estado.

El análisis de una política científica se refiere a dos dimensiones esenciales. En primer lugar, el ambiente político general de la ciencia. Éste resulta de la interacción de fuerzas, estructuras y procesos, de actores (clases, grupos, instituciones, individuos), cuyas motivaciones, actitudes y productos constituyen en conjunto el marco y el ámbito dentro de los cuales la ciencia emerge, es condicionada, desarrollada y utilizada, para la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad o de sus sectores. En su análisis debe tenerse en cuenta el papel de quienes ocupan posiciones clave en el sistema de poder (autoridad, orientaciones, decisiones), y el de las fuerzas sociales que ellos representan, que los influyen, apoyan o resisten, en una red de interrelaciones, convergencias o conflictos de intereses, de fines y de medios.

Componentes de este ambiente político general son: *a) el personal o comunidad de la ciencia; b) las instituciones económicas y sociales (empresas, sindicatos, entes culturales, universidades); c) los grupos de interés y de presión y los factores de poder (fuerzas armadas, Iglesias, corporaciones, medios de comunicación); d) fuerzas, movimientos y partidos políticos, y e) el Estado.*

En segundo lugar, los elementos constitutivos e indicativos de la existencia y grado de desarrollo de una política científica: su ideología; el grado de desarrollo de las organizaciones de investigación; el grado de desarrollo de los órganos centrales de política científica y de su integración en el sistema nacional de decisiones; la emergencia y funcionamiento de un subsistema de información y comunicación científico-técnicas.

En tercer lugar, el contenido y los resultados de la política científica intrínsecamente considerada: *a) Formación: instituciones y órganos, personal, producción; prospectiva de objetivos y tiempos; medios materiales, financieros y humanos: usos de conocimientos e innovaciones; b) Dispositivo del personal, equipos y materiales, en unidades de investigación e innovación; c) Financiamiento; d) Cooperación internacional.*

La función del Estado en el manejo de las relaciones exteriores de la ciencia y la tecnología ha ido adquiriendo una alta relevancia para la dia-

lética de la internacionalización y el nacionalismo, lo cual a su vez va formando parte del proceso de avance hacia la mundialización o la globalización.

La Tercera Revolución exhibe en grados sin precedentes la importancia de la dimensión internacional para el desarrollo científico (Villecourt; Kaplan (i), *passim*).

La ciencia se ha ido volviendo cada vez más mundial por los problemas que asume, por la escala de la difusión y el grado de impacto.

La ciencia ha ido adquiriendo una naturaleza cada vez más internacional o incluso universal, por su esencia, su concepto, su espíritu, su significado, sus tradiciones, sus formas y mecanismos operacionales.

Ha ido emergiendo así una red mundial de intercambio y cooperación entre investigadores sin consideración de su nacionalidad. Se ha ido constituyendo de modo gradual e informal una comunidad científica internacional de realidad relativa que, con frecuencia, expresa opiniones comunes, y que llega en ocasiones a contradecir posiciones políticas nacionales de países y gobiernos.

Al mismo tiempo, la línea de universalismo cooperativo coexiste, se entrelaza y se contradice con otra línea de nacionalismo competitivo, y con la brecha tecnológica que antes se consideró. La expansión global de la ciencia y la tecnología va acompañada por su distribución no uniforme, desigual, polarizada, entre regiones y países. Ello se da en términos de ubicación y control nacionales de los focos de emergencia y de producción, de los itinerarios de propagación, de las tasas de productividad, del uso de los resultados.

Desde el siglo XIX, las relaciones entre científicos de diferentes países aumentan en número e intensidad, y asumen nuevas formas, por una mayor necesidad de cooperación y por un incremento del interés de algunos gobiernos por la ciencia y la tecnología. El proceso se refuerza y extiende después de 1945, por los rasgos y efectos de la Segunda Guerra Mundial y sus secuelas, por los problemas y conflictos del periodo posbélico, especialmente la confrontación en “guerra fría” de las dos superpotencias y sus bloques y las difíciles relaciones entre el “Norte” y el “Sur”, y por el tremendo avance de la Tercera Revolución y su aceleración creciente. Se vuelve directo e irreversible el interés de los Estados por la ciencia y la tecnología, tanto las que ocurren dentro de las fronteras como en las experiencias de intercambio y cooperación y la revelación de intereses bilaterales y multilaterales de los Estados-potencia y desarrollados.

Parte importante del desarrollo de esta cooperación internacional es la combinación de la participación del gobierno y de las corporaciones multinacionales, que aumentan en número, poder y envergadura de acción, y tejen una red de acuerdos privados entre sí y con sus filiales, incluso subsidiarias comunes de diferentes orígenes y con implantación en diversos países, en todos los casos con implicaciones científicas y tecnológicas de considerable importancia.

La cooperación internacional se da bajo formas no gubernamentales e intergubernamentales. La segunda incluye no sólo los acuerdos entre gobiernos, sino también los que surgen y operan a través de la Organización de las Naciones Unidas, la OEC, la Unión Europea.

Como parte de la problemática del Estado que se examina, el militarismo, el armamentismo y la guerra tienen un papel decisivo en la marcha hacia la globalización, en general, y en la revolución tecnológica y la mutación que se identifica con ella, en particular (Mann (a); Chaliand y Ragueau; Calder (a), *passim*).

Como lo revelan dos conflagraciones mundiales, la guerra y las fuerzas armadas del mundo desarrollado tienen un papel decisivo en la promoción de la investigación y la innovación, a partir de las preocupaciones y objetivos de tipo interno (control, represión), y externos para la defensa y el ataque, la preparación y la ejecución de los conflictos bélicos (Kennedy; William *et al*; Burrows; Carver; Johnson, *passim*).

Las guerras contemporáneas son científicas. Recurren a la ciencia que, como fuente de tecnología nueva, domina los planes de producción y operación; da más eficacia a las armas convencionales y procura otras nuevas que no lo son; ejerce influencia predominante en el desenlace de los conflictos y en la posguerra.

Se da la interdependencia a todos los niveles entre los efectos estratégicos y económicos de la ciencia, sus condiciones y resultados, y además entre corporaciones y fuerzas armadas (el complejo militar-industrial bautizado por el presidente Dwight Eisenhower). La ciencia aplicada a las industrias estratégicas impacta a través de éstas sobre la economía.

El ensamblado entre industria moderna, subsistema científico y aparato militar (y también con el subsistema universitario), contribuye a la ampliación de la brecha entre potencias y países intermedios y menores, en términos económicos y político-estratégicos. La ciencia nueva, sobre todo la que gira en torno al átomo y al espacio, desvaloriza las fronteras; vuelve potencialmente omnipresente a las potencias que, para el ataque y para la

defensa, engloban (de hecho y, por pactos y alianzas, también de derecho) los territorios de naciones secundarias y les imponen su voluntad.

3. *Transnacionalización y mundialización*

Con el progreso de la multinacionalización de actividades antes internas, el rápido crecimiento de lazos e interrelaciones complejas entre Estados, economías y sociedades, el refuerzo y entrelazamiento de redes de toma de decisiones dentro de marcos multinacionales, se puede hablar ya del ingreso en la globalización y, con ello, en la mundialización de la historia (Roberts; Beck; Burbach *et al.*; Dollfus; Ferrandery; Giddens (b) y (c); Hirst; Ianni; Lechner y Boli; Mandel; Mander *et al.*; Morgan Defar- ges; Scott; Tanzi; Wallerstein; Waters, *passim*).

La escala del capital se sigue expandiendo. La posibilidad de desplazar personal técnico o directivo a cualquier lugar del mundo prácticamente en un solo día; la posibilidad de mantener contacto directo con los movimientos de producción de fábricas distantes; la rapidez en enviar o recibir fondos con la misma facilidad que se recibe la comunicación telefónica; todos estos factores se han combinado para poner alas al capital, “[con su] habilidad... para moverse hacia lugares donde el coste del trabajo es inferior, o a lugares estratégicos en los que la distribución ofrece ventajas competitivas” (Byè-G., Maurice; De Bernis, *passim*).

A ello se agrega el nacimiento de centros financieros locales, “puntos clave de operación para los caudales de finanzas que se mueven de nación a nación cuando las tasas de intereses o las expectativas comerciales así lo justifican... Por primera vez, la formación social capitalista ha triunfado creando una esfera del capital que está aparentemente más allá de cualquier control político” (Heilbroner; Sassen; Frieden y Lake; Gilpin; Kahler; Sklair; Stubbs y Underhill; Tamemes, *passim*).

Así, las industrias multinacionales o las corporaciones financieras se vuelven responsables de entre un cuarto y un tercio de la producción industrial mundial; los consorcios bancarios tienen un grado cada vez más alto de concentración y alcance internacional.

Los cambios estructurales en los centros desarrollados interrelacionan la concentración y centralización del capital, bajo forma de conglomerados, y la Tercera Revolución Industrial y Científica.

El incesante desarrollo de las fuerzas productivas permite una elevación de la productividad, la racionalización de la producción, el continuo

refuerzo y refinamiento de las formas de dominación que los grupos concentrados de poder económico ejercen sobre trabajadores y sobre viejas y nuevas clases medias. Las condiciones y logros del nuevo patrón de acumulación y del nuevo paradigma tecnológico-productivo encuentran una amplia gama de dificultades para su reproducción y continuidad. Ellas se vinculan con las fluctuaciones y vicisitudes de la tasa de beneficio; las resistencias y demandas de grupos y movimientos afectados por viejas y nuevas formas de dominación, explotación y alienación; otros obstáculos a la reproducción ampliada del sistema. Surgen y se combinan las necesidades y posibilidades de consolidación y avance de las nuevas formas de capitalismo desarrollado en sus centros, y las de su expansión internacional, que generan o refuerzan y aceleran el proceso de largo plazo hacia la globalización económica y política (Blumenthal, *passim*).

Con el ascenso y el avance de la empresa transnacional (ETN) es a nivel mundial como tienden a constituirse y realizarse los procesos de acumulación e inversión; la concentración y la centralización empresariales; la distribución y escala de sectores, ramas y unidades de la producción; la competencia entre grandes corporaciones.

La transnacionalización combina cada vez más los objetivos de maximización de los beneficios a largo plazo; la incorporación y uso de las nuevas tecnologías; el logro de capacidad competitiva a escala mundial (producción en serie, economías de escala, control de mercados, aprovechamiento de un comercio internacional en expansión); el acceso a las reservas de recursos primarios y mano de obra; en suma, producciones a bajo costo, ventas a precios altos, amplios márgenes de lucratividad (Barnet y Müller; Barnet y Cavanagh; Doremus; Dunning; Stopford, *passim*).

Factor decisivo en la concentración del poder mundial, la empresa transnacional (ETN) está íntimamente relacionada con las nuevas tecnologías. Su naturaleza y sus principales características e implicaciones son las siguientes.

- a) Su núcleo matriz y su centro de decisiones estratégicas se encuentran en las potencias y en algunos de los países desarrollados. Se estructura y rige a partir y a través de una oligarquía interna que no deriva su poder de nadie, sino de ella misma, se autoperpetúa automáticamente y ejerce funciones privadas y públicas o semipúblicas. Su integración en el sistema político de la respectiva metrópoli es problemática. Vive en relación simbiótica con el Estado,

pero es demasiado grande y poderosa para dejarse regir completamente por aquél. Puede accionar sobre variables fundamentales de la economía, la sociedad y el sistema político de la nación de origen. Está en condiciones de facilitar o contrariar las políticas y las acciones diplomáticas del respectivo Estado; es capaz de crear desequilibrios internos e internacionales.

Estado dentro de su Estado, la ETN no aparece abiertamente como tal, ni termina de evolucionar hacia una transnacionalidad completa. Presiones sociopolíticas y mutuas conveniencias mantienen formalmente separados al Estado y a la ETN, aunque uno y otra se imbriquen en procesos únicos de gobierno. La ETN no deja de ser básicamente nacional por su origen, su base, su comportamiento y sus fines. Su poder es acrecentado por el de la nación-centro y por los instrumentos y mecanismos de su Estado, que puede apoyarla por medios y modos diversos, y cuyo espacio efectivo se extiende al de los recursos que la ETN controla y a los mercados y países que penetra y en mayor o menor grado influye. El Estado desarrolla un grado variable de autonomía respecto al conjunto de las ETN; arbitra sus conflictos y los de aquéllas con otros sectores nacionales; expresa y defiende la racionalidad de conjunto del sistema y garantiza sus condiciones de reproducción.

- b) La ETN es una macrounidad, un conjunto organizado de medios, un sistema de grandes dimensiones, con un centro único de decisiones. Es capaz de autonomía en cuanto a la dirección, la administración, el financiamiento, la tecnología y el mercado. A través de la red de filiales controla establecimientos productivos y comerciales situados en varios países, aunque su ámbito y su perspectiva de operación son en principio el mundo entero. Detenta y maneja cuantiosos flujos financieros y costosos equipos e instalaciones, un personal numeroso y calificado, una masa de empleados y dependientes.
- c) El comportamiento de las ETN combina elementos del mercado libre y de la competencia oligopólica, del mando jerárquico directo y de la acción política de múltiples facetas y niveles. Posee una política coherente, expresión de una estrategia deliberada y traducida en planes y programas. En sus cálculos incluye variables no consideradas por firmas nacionales y supone decisiones tomadas

en función de alternativas internacionales y de un espacio planetario. Políticas, estrategias, tácticas, planes y programas, tienen sentido sólo si se considera a la ETN en su totalidad. Su perspectiva de conjunto condiciona el monto y el ritmo de las inversiones y de las producciones, los precios y los beneficios, las innovaciones, el destino de los ingresos, los efectos sobre importaciones y exportaciones.

- d) La ETN crea su propio espacio tecnológico-económico-funcional, por encima de las fronteras nacionales, no coincidente con los ámbitos físicos y sociopolíticos contenidos dentro de aquéllas. En función de su espacio, la ETN determina sus estrategias, sus métodos de organización y de planificación, de gestión y de control, sus comportamientos. Los intercambios emergentes de su dinámica (flujo de capital, transacciones comerciales, movimientos de personas) se vuelven en gran medida internos y autónomos. Posee su propia balanza comercial y de pagos. En muchos casos le resulta favorable la comparación entre las cifras de sus negocios, de sus beneficios y de sus activos con las de los productos brutos y presupuestos nacionales de la mayoría de las naciones medianas y pequeñas en que se implanta. Su estrategia y sus operaciones toman en cuenta las particularidades nacionales, pero tienden a establecer la mayor unidad posible de comportamiento en sus implantaciones, y a transformar los medioambientes en que sus filiales operan, para uniformarlos o para sacar partido de la diversidad. Con frecuencia llegan a influir y hasta dominar a los poderes públicos de las naciones de implantación, obligados así a negociar con ella en la debilidad y en la penumbra. Las transacciones internacionales de la ETN mezclan aspectos de derecho público y de derecho privado, y a veces constituyen tratados disfrazados (*v. gr.*, el Iranian Oil Agreement, 1954). Los caracteres y resultados de sus acciones se vuelven frecuentemente insumos de tensiones y conflictos dentro de los países, entre ellos, entre regiones y bloques.
- e) La distribución y el comportamiento de las inversiones de la ETN responden a consideraciones técnico-económicas, pero también a intereses de la nación y el Estado de origen, de su diplomacia y de su estrategia militar. Los objetivos de maximización del beneficio y de expansión corporativa a largo plazo se combinan con los re-

ferentes al logro de posiciones de control e influencia y a las alianzas político-militares.

La ETN contribuye a producir, en los países de implantación, tres órdenes de efectos interconectados: especialización, descapitalización, subordinación.

Efectos de especialización, por cuanto la ETN tiende a desarrollar sólo ramas, regiones y países que coinciden con sus esquemas de división internacional del trabajo, y en la medida en que ello incremente su acumulación y la rentabilidad de sus inversiones. Los efectos de descapitalización surgen del manejo combinado de las formas y modos de funcionamiento del comercio exterior, de las inversiones extranjeras y del financiamiento internacional, que resultan en salidas de recursos internos, no compensadas suficientemente por las entradas de recursos provenientes de las ETN y Estados de las potencias y países desarrollados.

Efectos de subordinación, porque una parte considerable del comercio exterior y de la inversión total de los países en desarrollo se realiza a través de las ETN, que se concentran en sectores y ramas claves, y ejercen un poder monopólico. Su estrategia exhibe una preferencia por el más alto grado posible de integración, y por el control directo de sectores, ramas, empresas, mercados. Formas y mecanismos de penetración y dominio, que surgen de acciones deliberadas y de impactos estructurales, son: la disponibilidad de conexiones con los mercados mundiales (bienes y servicios, capitales, tecnologías); magnitud del capital y financiamiento independiente; dimensión, especialización, alta integración tecnológica; técnicas avanzadas de dirección y gestión; respaldo político-diplomático y militar de los Estados centrales; entrelazamiento con grupos nacionales; logro de tratamientos privilegiados; efecto-demostración; monopolio científico y tecnológico.

4. Nueva división mundial del trabajo

Las tendencias a la transnacionalización incluyen, generan y refuerzan la génesis y el avance de una nueva división mundial del trabajo (NDMT), que resulta de la convergencia de varios factores y procesos (Fröbel *et al.*, *passim*).

El poder económico de las potencias y países desarrollados se constituye e integra a partir y a través del control y manejo combinados del co-

mercio internacional, las inversiones extranjeras y el financiamiento. En ello tienen decisiva incidencia las innovaciones de la Tercera Revolución.

Las nuevas tecnologías basadas en las ciencias (microelectrónica, informática, biotecnología, nuevos materiales) son causa y componente de las transformaciones más generales en el comercio mundial, en las condiciones de los mercados y de la competencia internacional, en el mercado financiero mundial, y en la inversión de capitales. Las nuevas tecnologías revolucionan la producción; la hacen más rápida y fluida; modifican en ella la intensidad relativa del uso del capital y de la mano de obra en los diferentes sectores productivos; crean los nuevos materiales de propiedades especiales (Burnier y Lacroix; Calder (b); Coriat; Chudnovsky; Recherche y Activité Économique, *passim*).

Por la incidencia de las nuevas tecnologías en el comercio, y su aumento como rubro dentro de aquél, las llamadas ventajas comparativas de los países residen cada vez más en la capacidad para el uso efectivo de la información; para su rápida absorción y su eficiente aplicación en la producción y la distribución; para el logro de la más alta aptitud posible de seguimiento, anticipación y adaptación rápida y efectiva a los cambios. Las ventajas comparativas, por el contrario, residen cada vez menos en otros factores, como la abundancia y baratura de las materias primas y del trabajo. Ello contribuye a producir cambios en el ordenamiento global de los sectores productivos, dentro de los países, entre regiones internas y en el mundo. Divide a los países según tengan o no nuevas ventajas comparativas y costos bajos, como parte importante de los cambios relativos en la jerarquía de las naciones. Introduce modificaciones reordenadoras en los flujos comerciales y financieros mundiales, y en los circuitos mundiales de acumulación.

Las nuevas tecnologías aplicadas a la industria (informática, prodúctica, robótica, modelado por computadora) cambian la estructura de los costos; permiten el logro de la entrega a tiempo de insumos y altos niveles de automatización; reducen o anulan las ventajas de los bajos costos laborales. Para ciertas empresas, la ubicación de las instalaciones de fabricación y los servicios para operaciones mundiales están más determinadas por consideraciones de mercado y cliente que de proximidad a las materias primas y el trabajo barato. Es posible el envío de productos por jet, para entrega a cualquier lugar del globo en 48 horas o menos.

La mayor interdependencia hace cada vez más difícil definir el carácter nacional de un producto. Las partes, los componentes, los subsiste-

mas, los bienes y servicios, se entremezclan e intercambian de maneras que hacen irrelevante los debates sobre el origen o carácter nacional del producto final.

La tendencia al crecimiento continuo del comercio mundial va acompañada por la obsolescencia de algunos flujos mercantiles, que pueden incluso neutralizar o anular nuevas oportunidades. Manifestaciones y consecuencias de todo ello son sobre todo las tres siguientes (Drucker; *passim*):

En primer lugar, la economía de productos primarios y la economía industrial se desvinculan y se desarrollan de modo divergente. La producción primaria y su oferta tienden a incrementarse, especialmente en los países en desarrollo, mientras tienden a caer la demanda de los países desarrollados, las exportaciones y los precios, de alimentos, materias primas agrícolas y forestales, minerales y energéticos. Los precios de las materias primas aumentan menos que los precios de los bienes manufacturados y servicios especializados (información, educación, salud). La capacidad de las nuevas tecnologías para incrementar y diversificar la producción de nuevos materiales multiplica las amenazas contra las materias primas tradicionales. Minerales como el hierro, el cobre, el aluminio, van siendo reemplazados por sustitutos más baratos y menos insumidores de energía. Al desplome de los precios del petróleo se suma el peligro del proteccionismo, y la caída de un 40% en los términos del intercambio para los países productores y exportadores de petróleo. Se vuelve improbable un desarrollo basado en un creciente intercambio de bienes de capital por materias primas, con balanza comercial favorable y disponibilidad de crédito externo.

Las posibilidades en el comercio por la disponibilidad de ventajas comparativas ya no se definen sólo según la abundancia, el uso intensivo y el costo relativo de factores tradicionales (mano de obra, capital, recursos naturales específicos), en estructuras productivas progresivamente obsoletas. Estas condiciones están siendo erosionadas por la introducción y difusión de nuevas tecnologías en los países desarrollados. Se definen por la capacidad tecnológica para reproducir y vender productos nuevos o diversificados de manufacturas tecnológicamente intensivas.

En segundo lugar (como antes se dijo), la economía industrial tiende a la desvinculación de la producción y del empleo. La producción manufacturera debe aumentar con menos empleo, bajo penas de menor competitividad internacional y de una baja en la producción y en la ocupación. Se tiende a pasar de la industria manufacturera de base material, con uso intensivo de

mano de obra, a la industria con uso intensivo de información, conocimientos y capital (diseño asistido por computadora, automatización, robotización). La segunda expande exportaciones, aumenta el comercio de invisibles, crea empleo (y también lo desplaza) (Rifkin; International Labour Office, *passim*).

Los bajos costos de la mano de obra van dejando de ser una ventaja decisiva en la competencia internacional; se vuelven un porcentaje decreciente de los costos totales, sobre todo en los procesos automatizados que eliminan costos ocultos (baja calidad, devolución, tiempos muertos).

Para los países de industrialización reciente o incipiente, se ven bloqueados los proyectos de desarrollo que pretenden basarse en la exportación de productos primarios (afectados por el deterioro de los términos del intercambio); en las exportaciones de productos terminados con bajos costos de mano de obra hacia países desarrollados; en una tecnología industrial no originada o basada en una infraestructura autónoma de ciencia y educación.

En tercer lugar, la economía real va siendo reemplazada por una economía nominal o simbólica. La economía real es:

La capacidad productiva de una sociedad medida por su capital en maquinaria y equipo, la tasa de ahorro, la preparación de su fuerza de trabajo y la ventaja competitiva en campos específicos debida a una tecnología superior o a un bajo nivel salarial. Se genera entonces una tasa “natural” de crecimiento económico con base en estos factores. Las tasas de crecimiento fuera de estos parámetros suelen ser artificiales... La sustentación de la economía real es su productividad, que se deriva de la inversión de capital y la preparación de su fuerza de trabajo (Phillips; Hilferding; Soros; Mandel, *passim*).

La economía nominal o simbólica, “dominada por el dinero” o de resultados en dinero, es impulsada por los flujos de capital, la manipulación de los tipos de cambio conforme al valor de su divisa, la inflación artificial del capital base, el reciclamiento del capital, como en el caso de las transferencias de dinero procedente del petróleo o las inmensas deudas adquiridas por los países en desarrollo, como es el caso de los préstamos a las naciones latinoamericanas (Bell, Daniel, *passim*).

Ambas economías tienden a independizarse una de la otra, siguen caminos divergentes, aflojan sus nexos o los vuelven impredecibles. La economía simbólica tiende a crecer más que la real, y a imponerle su pre-

dominio, a convertirse en fuerza motriz y timón de la economía internacional. (Es cierto, sin embargo, que “ninguna economía puede ir más allá de su base económica real por mucho tiempo... se llega al límite en algún momento”).

Factor, componente y efecto de la economía simbólica es el nuevo mercado financiero, al cual las nuevas tecnologías otorgan una creciente capacidad para el acceso a vastas bases de datos, para su computación compleja a velocidad fulminante, para su culminación instantánea, y para la producción de diversos efectos críticos.

Así, como destaca W. M. Blumenthal, la información se vuelve disponible universalmente, en tiempo real, de modo simultáneo para todos los centros financieros y bancarios internacionales, y para los principales países. Los centros se unen en una sola red integrada, poco o nada aislados de los cambios y choques financieros, ocurran donde ocurran. El nuevo mercado financiero mundial electrónicamente integrado reúne prestamistas y prestatarios, recursos y riesgos, sobre una base internacional, sin consideración de fronteras. Instrumentos, mecanismos y productos financieros y monetarios se entrecruzan en la red mundial, toman la fuerza de las decisiones y acciones políticas de tipo tradicional. Ello tiene fuertes implicaciones políticas y estratégicas para sociedades y Estados nacionales.

Surgen y avanzan, se acumulan y combinan, un mercado mundial del trabajo y un mercado mundial de emplazamientos productivos y de servicios, ambos posibilitados y alimentados por las contribuciones tecnológicas de la Tercera Revolución. Ellos a su vez confluyen en las tendencias a un mercado mundial integrado.

En un mercado mundial del trabajo compiten trabajadores de países industrializados y en desarrollo, y luego también de lo que fue la Unión Soviética y su bloque. El progreso de la división del trabajo, las nuevas tecnologías y sus entrelazamientos, descomponen el proceso productivo en operaciones simples y unidades elementales. Ello permite así la sustitución relativa de la mano de obra calificada por la semi o no calificada, rápida y fácilmente preparable, más barata y controlable. Progresan también los sistemas de transportes y, sobre todo, de comunicaciones.

El orden económico internacional de posguerra incluye un compromiso ideológico, por parte de potencias y países desarrollados, en favor de la liberalización del movimiento de bienes, servicios y capitales. En cambio, el libre movimiento del trabajo pretende ser esfera celosamente guardada de las autoridades nacionales. Pese a ello, los mejores transpor-

tes y comunicaciones, la mundialización de la información y el salto en el turismo de masas, debilitan las barreras a la inmigración en momentos en que las brechas entre países ricos y pobres se vuelven enormes. Crisis económicas, regímenes políticos represivos, guerras civiles y conflictos internacionales, producen ya no sólo desempleados y refugiados temporarios que terminan por regresar a sus países de origen, sino una marea de inmigrados permanentes.

De esta manera, las inversiones, los flujos de recursos (informacionales, financieros, tecnológicos, humanos), las unidades de producción, se expanden y se desplazan, se dispersan y se reintegran, de diferentes maneras. Un vasto movimiento mundial de redespliegue y de relevo, reordena y redistribuye papeles, funciones y posibilidades, respecto de regiones, países, ramas productivas, bienes y servicios, empresas, clases y grupos, organizaciones, instituciones, Estados.

Las economías de los países capitalistas centrales conservan y refuerzan en conjunto el control mundial de los grandes flujos comerciales y financieros. En ellas se mantienen y desarrollan las industrias más capital-intensivas, los focos de investigación científica y los grandes laboratorios, las innovaciones en tecnologías avanzadas de producción y en nuevos productos, sobre todo en los sectores dinámicos y de avanzada (electrónica, telemática, biotecnologías, química, armamentos, energía nuclear, astronáutica).

Desde los mismos centros avanzados (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia) se exportan a países en desarrollo, sobre todo los más dinámicos, recientemente industrializados o en camino de industrialización acelerada, como los “Cuatro Dragones del Pacífico”. En ellos se dan bajos costos salariales y sociales y considerables mercados (actuales o potenciales). En ellos se instalan las industrias trabajo-intensivas y contaminantes, y algunas industrias básicas (textil, automotriz, química, electrónica, naval, siderúrgica, ciertos bienes de capital, industrias manufactureras automatizadas, ligera y pesada).

En el momento actual puede estarse dando otro paso más en este movimiento de reajuste estructural para la integración económica mundial, en el cual se ubicarían los nuevos países en desarrollo, como China, India, Brasil, México, Indonesia, Corea del Sur y Tailandia.

Al mercado mundial del trabajo corresponde así un mercado mundial de emplazamientos industriales y de servicios. Por ellos compiten los países desarrollados de economía de mercado, los países en desarrollo, y al-

gunos de los que fueron, pero también de los que siguen siendo, países de economía centralmente planificada, para atraerlos y conservarlos, mediante estímulos varios.

Este gigantesco movimiento de redespliegue, deslocalización y relevó, se da sobre todo por el impulso, bajo el control y en beneficio de las empresas transnacionales. Las nuevas implantaciones industriales se expanden como inversiones privadas, bajo la forma de sociedades financieras, comerciales, industriales y de ingeniería, y con la contribución crediticia y el apoyo ideológico y político de los organismos internacionales.

El capitalismo desarrollado responde así a las aspiraciones de industrialización de los países en desarrollo, imponiéndoles especializaciones, y convirtiéndolos en relevos para la reestructuración de la economía mundial. En el mismo proceso, el capitalismo central valoriza sus capitales de origen, se reproduce y se desarrolla al menor costo y con el mayor beneficio posibles.

Este proceso impone a países en desarrollo una especialización reestructurante, por la cual producen bienes primarios y algunos industriales a bajos precios, e importan bienes de capital, equipos y tecnologías, financiamientos externos, o confían los principales proyectos a empresas extranjeras. Las empresas transnacionales y sus Estados ofrecen a los países en desarrollo estrategias de crecimiento y modernización y ofertas globales que interrelacionan tecnología, financiamiento, inversiones conjuntas, con frecuencia como paquete único. El logro de indicadores de crecimiento cuantitativo va acompañado con el aumento de las importaciones de los países en desarrollo, sus requerimientos de divisas, y con ello la permanente necesidad de aumentar sus exportaciones especializadas y sus nuevos financiamientos por inversiones y créditos exteriores, la tendencia casi irresistible al permanente endeudamiento externo.

5. El proyecto político de la integración mundial

La nueva división mundial del trabajo (NDMT) tiende además a suscitar o a identificarse con un proyecto político de los centros de poder en los polos desarrollados. El mismo apunta a la reestructuración en un sentido cada vez más transnacionalizante o mundializante del capitalismo avanzado y de sus periferias.

Tiene a surgir una dirección compartida, de altos representantes del poder corporativo, político, tecnoburocrático y militar de los países avan-

zados, y de dirigentes y personal de organismos internacionales, para la unidad de mando del sistema global y del proyecto histórico, y para el logro y uso de nuevos mecanismos de dirección conjunta.

Se refuerzan la concentración y centralización del poder y de las capacidades de decisión, en particular la ciencia y la tecnología (telemática), el financiamiento, los servicios de transporte y distribución, los instrumentos y aparatos ideológicos y de coerción.

Se tiende a redefinir el modelo global de organización y funcionamiento del sistema internacional y de las sociedades, incluso en las propias metrópolis. Se busca la integración rápida y completa de la economía y la política mundiales, en un sentido de interdependencia y cooperación crecientes, como precondición y rasgo de la variedad elegida de desarrollo. Ello requiere la redefinición de los objetivos nacionales de cada país, para su adaptación orgánica y funcional a los intereses y objetivos globales del modelo mundial a imponer. Las vinculaciones entre países, y entre sus políticas internas y externas, deben incrementarse y remodelarse para la constitución de un nuevo orden mundial de propósitos compartidos.

Este aspecto del proyecto se ubica primero, desde 1945 hasta mediados de los años de 1980, dentro de los marcos de una fractura del mundo entre las dos superpotencias y sus bloques, correspondientes a dos macroespacios económicos que durante un tiempo mantienen entre sí relaciones sólo secundarias, en comparación con las relaciones entre países dentro de cada uno de ellos, y con un “Tercer Mundo” ubicado y fluctuante entre ambos. El desplome y la desintegración de la Unión Soviética, y las transformaciones en sus repúblicas fragmentadas y en los regímenes estatistas-colectivistas de su bloque, reubican ahora el proyecto y su desarrollo en un sistema mundial en transición, todavía oscilante entre la uni- y la tri-, penta- o multipolaridad.

Se otorga un papel primordial a las empresas transnacionales en la estructura y la dinámica del sistema global en construcción, y en sus componentes nacionales. Se tiende a la revisión del principio de soberanía, en un sentido restrictivo, y con él todo lo que implique fronteras políticas, nacionalismo, autonomía cultural, el Estado-nación en sí mismo y en sus rivalidades y conflictos, como obstáculos a la integración transnacional (a la crisis de la soberanía se vuelve más abajo).

La nueva división mundial del trabajo (NDMT), la transnacionalización, las nuevas tecnologías, el modelo y el proyecto de integración globalizante implican, en los polos desarrollados, pero también, y sobre todo

en las periferias de países capitalistas menores y de países en desarrollo, una constelación de factores, mecanismos y resultados de tipo reclasificador-concentrador-marginalizante, y un correlato interno como modelo o proyecto de crecimiento neocapitalista periférico. Modelo y proyecto de realización tienden a privilegiar una minoría relativa de actividades, sectores y ramas de la economía, de grupos, de regiones y países, en desmedro de unas y otros que en conjunto constituyen mayorías nacionales y mundiales.

6. El correlato interno: el camino/estilo de crecimiento neocapitalista

A las nuevas formas e implicaciones de inserción internacional de México y otros países latinoamericanos corresponde, como la cara interna de una misma realidad, una serie de procesos paralelos, interrelacionados e interactuantes con los externos. La producción primaria y la sociedad rural sufren sus crisis e intentan la modernización. La hiperurbanización se despliega con su propia realidad y sus dimensiones, a la vez que contribuye al surgimiento de nuevos ordenamientos espaciales y a la modificación de los equilibrios interregionales. Se da una industrialización sin Revolución Industrial, primero sustitutiva de importaciones, y luego orientada cada vez más a la exportación (Kaplan (s) y (t), *passim*).

Estos procesos constituyen e integran un camino/estilo de desarrollo neocapitalista tardío o periférico. Éste presupone e incluye la identificación del desarrollo con el crecimiento cuantitativo y la modernización superficial o de fachada, sobre bases y dentro de marcos del mercado (internacional y nacional), de la libre competencia, de la primacía de la gran empresa privada. Para superar el atraso y alcanzar a los países avanzados como paradigma, se busca la repetición *pari passu*, rasgo por rasgo y secuencia por secuencia, del modelo de desarrollo capitalista occidental, con reajustes impuestos por la concentración del poder mundial, la nueva división mundial del trabajo, las especificidades nacionales. Una visión puramente economicista del desarrollo lo identifica con el mero crecimiento; considera y evalúa los aspectos sociales como obstáculos; desdena y considera sólo tardíamente el papel de la política y del Estado.

El camino/estilo neocapitalista surge y se despliega en el contexto de la nueva división mundial del trabajo, en adaptación a ella y bajo sus coacciones, a través de especializaciones y el logro de nichos. Su concepción y su realización, sus estrategias y tácticas, sus logros, se dan por el impulso,

en el interés y bajo el control de empresas transnacionales y gobiernos de potencias y países desarrollados, de organismos internacionales, y de élites político-burocráticas y propietario-empresariales del interior. Para el diseño y cumplimiento del proyecto y camino se recurre al asesoramiento y financiamiento de los centros de poder internacional; a la convocatoria de expertos extranjeros; a misiones hacia y desde el exterior.

El neocapitalismo periférico asocia grandes empresas, transnacionales y nativas, que predominan en coexistencia con empresas poco productivas y rentables, y con núcleos y áreas de tipo atrasado o arcaico. Bajo el condicionamiento de la nueva división mundial del trabajo, las producciones primarias, industriales y de servicios se especializan primero en la sustitución de importaciones con destino al mercado interno, sus segmentos de grupos afluentes urbanos (medios y altos) y para el consumo popular de masas; y luego y cada vez más en la exportación a los centros desarrollados y la apelación a sus inversiones.

El financiamiento por la exportación, los préstamos e inversiones del exterior, el endeudamiento creciente, sustituyen al proceso autónomo de acumulación de capitales y de producción de cultura, ciencia y tecnología localmente generadas y controladas. Se combina la disponibilidad y el uso de mano de obra abundante-barata-controlada y de tecnología importada, con el intervencionismo proteccionista y regulador del Estado.

El crecimiento (puramente cuantitativo) y la modernización (superficial o de fachada), sin transformaciones estructurales previas o concomitantes, se disocian de un posible desarrollo integral, lo bloquean e impiden. Los beneficios del crecimiento son monopolizados por grupos minoritarios. El crecimiento insuficiente y la modernización resultan limitados y distorsionantes; presuponen, o incluyen y refuerzan, la redistribución regresiva del ingreso, la depresión de los niveles de empleo, remuneración, consumo y bienestar para la mayoría de la población. Ésta se ve condenada a la frustración de sus necesidades y de sus expectativas de participación, a la reducción de sus opciones y posibilidades de progreso.

La naturaleza reclasificadora, polarizadora y marginalizante del orden mundial, de la nueva división mundial del trabajo y del camino de crecimiento presentado como desarrollo, se manifiesta a la vez, por una parte, en términos de países (brecha entre los centrales y los periféricos, y entre estos últimos); y por la otra en el interior de los países, entre ramas, sectores, polos urbanos y periferias regionales y locales, clases y grupos, instituciones.

El neocapitalismo periférico presupone e incluye, o desemboca para su legitimación, en un diagnóstico simplificado del subdesarrollo y el desarrollo, y una propuesta de desarrollo imitativo y repetitivo de lo ocurrido con Europa, Estados Unidos, Japón y el Asia Oriental y Sudoriental. Se justifica y legitima con una ideología organizada en torno de una mística del crecimiento como indefinido, ilimitado, unidimensional, unilineal, material y económico, cuantificable. El crecimiento se identifica con el rendimiento, es decir, el aumento del beneficio, la productividad, la producción, el consumo y la abundancia material equiparados al bienestar y convertidos en consumismo desenfrenado. El predominio de la idea de rendimiento tiene implicaciones y consecuencias en términos de reducionismo, fatalismo y conformismo, selectividad destructiva (Kaplan (c), *passim*).

Postulado y realizado en nombre, con participación y para beneficio de todos, el crecimiento se evidencia en las “Décadas Perdidas” de 1980 y de 1990, como un proceso de insuficiencia, primero, y luego de estancamiento y retroceso, incierto, confiscado por grupos minoritarios. Este crecimiento se va evidenciando como productor de pobreza, privación y marginalización para grupos en conjunto mayoritarios; generador, componente y refuerzo de una polarización social y de una conflictividad política casi sin precedentes. México, como los otros países latinoamericanos, se ven abocados a una perspectiva de crecimiento nulo, de estancamiento y regresión; de crisis recurrentes y acumulativas; de creciente ensanchamiento de la brecha del desarrollo respecto a los países centrales.

Aunque insuficientes e inadecuados, el crecimiento y la modernización diversifican y hacen completas las fuerzas y estructuras, relaciones y procesos del sistema, y tienden a crear o a incrementar la heterogeneidad y la segmentación de la sociedad. Viejos y nuevos patrones de estratificación y movilidad se superponen y entrelazan, sometiendo las clases y grupos, las organizaciones e instituciones, a condicionamientos múltiples y contradictorios. La transición no es consecuencia de un proyecto deliberado de clase, grupo o élite, para promover o aprovechar los cambios. Éstos se producen sobre todo por factores externos (crisis económicas, políticas y militares, nueva división mundial del trabajo, confrontaciones entre potencias y bloques), o como subproductos involuntarios e imprevistos de medidas coyunturales en favor del sistema y de los grupos gobernantes y dominantes.

Debilitada su hegemonía, la oligarquía tradicional se adapta y auto-transforma como nueva élite oligárquica, flexible y permeable para absorber y controlar los cambios. Son de aparición tardía, relativamente débiles, carentes de autonomía y de proyecto, tanto el empresariado nacional como las clases medias, los trabajadores y marginales urbanos, los grupos campesinos. Pueden movilizarse y cuestionar la dominación tradicional, pero no afectarla seriamente ni imponer una alternativa de hegemonía y proyecto. La capacidad para regir la nación es perdida en parte por unos, sin ser totalmente ganada por otros.

En lo sociopolítico, la excepcionalidad se normaliza, la transición se vuelve permanente. Elementos de progreso, de estancamiento y regresión, una diversidad de fuerzas y formas heterogéneas se entrechocan y se entrelazan sin una reestructuración integradora bajo el signo de alguna racionalidad alternativa. Las ideologías proliferan y coexisten, se combaten, se influyen y entremezclan. Los partidos y movimientos políticos se multiplican. Se crean o se refuerzan trabas para el logro de formas racionales de acción política, consensos amplios, respuestas a las interrogaciones y dilemas del desarrollo y a las crisis socioeconómicas y políticas. La crisis política tiende a generalizarse y a permanecer por la confluencia de dos grandes líneas.

Por una parte, el camino de desarrollo neocapitalista desplaza, disuelve o reorganiza formas anteriores de dominación, e instaura las suyas propias. Masas de población son liberadas de jerarquías tradicionales, reestructuradas y movilizadas, incitadas a incrementar sus necesidades y demandas. A la inversa, el neocapitalismo periférico despliega su dinámica marginalizante y multiplica las tensiones y conflictos. Los portadores y beneficiarios del proyecto de desarrollo se inclinan en favor de la creciente concentración del poder y de un orden autoritario. Estado y grupos gobernantes, élites oligárquicas y órdenes institucionales (consorcios nacionales y transnacionales, fuerzas armadas, Iglesia), se reservan los principales centros e instrumentos de decisión y acción sociopolíticas.

Grupos dirigentes y dominantes encuentran, sin embargo, crecientes dificultades para la reproducción y avance del sistema. Divididos en fracciones competitivas, enfrentados a movilizaciones y conflictos de absorción y control difíciles, presienten o constatan la amenaza de una creciente entropía. Situaciones recurrentes de lucha social, inestabilidad política, reducción de la legitimidad y del consenso, insuficiencia de la coerción normal, descontrol, vacíos de poder, crisis de hegemonía, se ma-

nifican y vehiculan en la proliferación de ideologías, movimientos y partidos, regímenes y proyectos políticos. La mayoría de los intentos y experimentos políticos aparecen, en mayor o menor grado, a la vez como reflejo, continuidad y tentativa de superación de la crisis; afectan el orden político tradicional, pero no lo destruyen; en medidas variables lo preservan.

Estas circunstancias y fenómenos dificultan a la vez el mantenimiento de la vieja hegemonía; su renacimiento con modalidades y recursos diferentes; la vigencia y avance de la democratización. Se evidencia la contradicción entre el crecimiento y la modernización neocapitalistas, por una parte, y la democratización y la crisis política, por la otra. Se intentan soluciones definitivas a la contradicción, mediante regímenes autoritarios o neofascistas. Todo ello ha sido inseparable del avance del intervencionismo y autonomización del Estado, primero, y luego también de su crisis y de los intentos de su reforma (Kaplan (s) y (j), *passim*).

7. Estructuras del poder mundial

El sistema mundial en proceso de integración globalizante presenta cada vez más un perfil de interdependencia asimétrica. Ella implica diferencias de estructura y de ubicación en la escala jerárquica y en el sistema de dominación mundial. Los factores, mecanismos, instrumentos e indicadores que constituyen y definen, cuantitativa y cualitativamente, la concentración del poder mundial y la brecha diferencial entre Estados-naciones y regiones, y la creciente asimetría de posición entre aquéllos, son, por una parte, los correspondientes al grado de desarrollo alcanzado; por la otra, los económicos (comercio exterior, inversiones y financiamiento, ayuda, moneda); militares; científico-tecnológicos, cultural-ideológicos, sociales, político-diplomáticos (Landes (b); Kennedy (b); Sid-Ahmed; Hansen; Kahler; Bairoch; Amin; Denitch; Kaplan (q); Edelman, *passim*).

Los factores e indicadores del grado de desarrollo alcanzado se refieren a la productividad alcanzada y las posibilidades de incrementarla, a la capacidad para la expansión del excedente económico y para su redistribución progresiva o regresiva y al índice de bienestar. Ello incluye territorio, población, producción y consumo per cápita de determinados bienes y servicios (electricidad, acero), producto nacional bruto; distribución de la riqueza por grandes categorías y grupos. Indicadores complementarios, pero significativos son los que buscan configurar la calidad de las condiciones existenciales, del estilo de vida, de la integración nacional, de la democratización política.

El poder económico fue antes considerado. Cabe hacer alguna referencia al poder científico, al poder cultural ideológico, al poder militar.

Parte y resultado de la Tercera Revolución, la ciencia, como se dijo, se vuelve cada vez más universal en su naturaleza y en su envergadura, por los problemas que trata, la escala en que sus productos (descubrimientos, invenciones e innovaciones) son diseminados, y por el impacto que produce. Por otra parte, son cada vez más desiguales los focos de emergencia de la ciencia, sus canales de difusión, su productividad y el uso de sus resultados. El progreso científico se concentra cada vez más en potencias y países desarrollados, en detrimento y con el atraso crecientes de la gran mayoría de los Estados nacionales (Kaplan (i) y (v); Keller; Lakoff; Nelson; Nieburg; Rose y Rose, *passim*).

La brecha científico-tecnológica resulta de diferencias de intensidad y de rapidez de control mediante el saber qué y el saber cómo sobre el ambiente natural y social, para fines específicos de las sociedades y algunos de sus grupos fundamentales. Se trata de un proceso evolutivo y acumulativo, no assignable a una causa única y simple. Parte de una brecha más general, que abarca complejas disparidades (socioeconómicas, culturales, políticas, estatales, militares), en estrecha relación con la producción organizada y el uso sistemático de conocimientos y procedimientos. A su vez, la brecha científica se constituye en uno de los factores fundamentales de diferenciación entre países y de concentración del poder en la cumbre, dentro de cada país y en el sistema internacional.

Brecha y subordinación científicas son a la vez efectos y concausas de una situación general de interdependencia asimétrica y de jerarquía articuladora de fuertes desigualdades. Las empresas transnacionales son centros de investigación científica y de innovación tecnológica, y focos de propagación de sus resultados. Investigación e innovación se cumplen y aplican en los países-origen y base de las ETN, y adquieren así una coloración nacional que puede estar en contradicción con la lógica funcional y transespacial de aquéllas. Las ETN introducen tecnologías en los países donde se implantan, a través de subsidiarias, licencias y acuerdos, asistencia técnica a ciertas empresas locales.

La tecnología importada ha sido elaborada y se incorpora a los países de implantación de acuerdo con necesidades y decisiones externas a los mismos, sin consideración de sus condiciones específicas y de sus intereses propios. No se convierte en parte integrante de las estructuras internas, salvo en un sentido físico o geográfico. Se inserta bajo la forma de

enclaves sectoriales y espaciales modernizantes, en un contexto inmodificado y con efectos distorsionantes y desequilibrantes.

La transferencia de tecnología a través de las ETN implica el uso de equipos y métodos de producción impropios o desfavorables para las condiciones y las posibilidades de crecimiento de los países de implantación, con efectos de freno o bloqueo. En muchos casos, la tecnología que se introduce ya es conocida, amortizada y obsoleta en los países centrales de origen. Suele ser capital-intensiva, antieconómica por sus costos de adquisición y mantenimiento; no expande la demanda de mano de obra, y por el contrario refuerza la tendencia a la reducción de los niveles de empleo e ingreso. Este tipo de tecnología exige un gran mercado, y refuerza la tendencia al monopolio. Contribuye a concentrar la renta, condicionando con ello por retroacción la composición de la demanda, y orientando las inversiones hacia ramas y empresas con elevado coeficiente de capital y con requerimientos de altos beneficios y grandes mercados. El énfasis en la producción de bienes de consumo duradero y suntuarios, para sectores de altos ingresos, predominantemente urbanos, conlleva la despreocupación por la apertura de otros mercados internos para capas más amplias.

La tecnología es incorporada por las ETN bajo control monopólico, que refuerza el ejercicio sobre ramas, grupos y procesos de peso estratégico en la economía y la sociedad nacionales. La posibilidad de su uso confiere superioridad a las subsidiarias de las ETN frente a empresas nacionales. Las ETN consideran a la tecnología como activo vital a mantener dentro de sus filiales, mediante una política de secreto y de restricción de la difusión de descubrimientos e innovaciones recientes como parte de su supremacía. La excepción a esta regla se da en las concesiones de licencias y acuerdos de asistencia técnica a empresas nacionales, para la fabricación de un producto, a cambio de regalías sobre las ventas o de participación en el capital de aquéllas. Mediante estos mecanismos, las ETN refuerzan su penetración sin movilizar capital; drenan divisas; financian con recursos internos los gastos de investigación-desarrollo fuera del país de implantación, en favor de su concentración en los países centrales.

En los países receptores, las ETN difunden algunas innovaciones, sobre todo las incorporadas en los productos mismos, o necesarias para su adaptación o producción local, pero no promueven la investigación básica ni la investigación-desarrollo.

Esta situación en ciencia y tecnología agrava la situación general de inferioridad y atraso, y es agravada por ésta.

A. *El poder cultural-ideológico*

Las potencias y países desarrollados lo son, entre otras circunstancias significativas, por la capacidad para la creación de una cultura autónoma, elaborada según sus condiciones y necesidades específicas, y dotada al mismo tiempo de una alta capacidad de irradiación e influencia sobre el resto del planeta, en particular sobre la mayoría de países en desarrollo. La cultura de los países hegemónicos o dominantes, y sus componentes ideológicos, tienden a convertirse en la cultura y la ideología de los países en desarrollo, y de los países desarrollados de menor rango. Ella contribuye a la vez a constituir la concentración del poder a escala mundial, la expresa y mantiene, la refuerza y legitima.

En los países en desarrollo, la cultura e ideología entre impuestas y adoptadas, proporcionan a las distintas clases, grupos e instituciones —aunque con grados y modalidades variables— las determinaciones y condiciones, los elementos, los marcos y los contenidos, de su conciencia, de su información, de sus valores, de sus patrones de actividad y comportamiento. A partir y a través de la transferencia y trasplante desde los centros, los países en desarrollo recepcionan e incorporan modos y estilos de vida, formas de producción y distribución, técnicas, conocimientos, imágenes, símbolos, patrones de consumo e inducción del consumismo compulsivo, modas, costumbres, ideas, métodos educativos, valores, normas, instituciones, modelos de soluciones y políticas, que provienen de las sociedades más avanzadas.

Los mecanismos y agentes de este proceso son los identificados con la red de fuerzas, relaciones y estructuras de la dominación/dependencia, particularmente: las nuevas tecnologías de información y comunicación, telemática, prodúctica, etcétera. La Revolución Científica y Tecnológica acorta o suprime las distancias con la recepción instantánea de textos, imágenes, voces y sonidos distantes, portadoras de representaciones mentales, emociones planetarias, *collages* de fragmentos que se vuelven fenómenos de hibridación o mestizaje culturales (Postman; Sclove; Smith; Snow, *passim*).

Cabe agregar la multiplicidad de fenómenos de mundialización cultural que se vinculan con el deporte comercial, la moda, el turismo, los productos literarios y artísticos, el consumo de drogas.

Todo ello explica las preocupaciones y los temores virtualmente universales, ante el poder de los medios electrónicos para dar información

por discursos, y sobre todo imágenes visuales y sonoras, de modo a la vez efectivo y distorsionante. Ejemplos especialmente significativos entre muchos son: los temores a la distorsión de la información en la publicidad de las ETN, vehiculadas por los medios de comunicación, en favor de determinados productos, superfluos, inconvenientes o nocivos. También la desconfianza por la notoria influencia de las encuestas de opinión sobre las elecciones. Asimismo, el deseo de algunos países, como Canadá y los de la Unión Europea, de controlar, por lo menos en parte, el flujo de programas de televisión desde Estados Unidos, a fin de preservar la identidad cultural de las respectivas naciones. En el mismo sentido, la creciente capacidad de recolección, difusión y distorsión de la información mediante las nuevas tecnologías obliga a revisar los significados legales y prácticos de la noción de privacidad individual.

Cabe, sin embargo, reconocer que la cultura se mundializa o globaliza de manera altamente compleja y contradictoria. Por una parte, se produce y difunde en condiciones de manipulación y bajo controles monopólicos; se transforma en producto homogeneizado o “alimento cultural”. Por la otra, la cultura se enriquece con la reflexividad, la percepción y la conciencia que estimula el propio proceso de mundialización.

B. *El poder militar*

Ciencias y tecnologías son también factores causales, componentes y resultados del poder militar y de su grado de concentración mundial en favor de potencias y países altamente desarrollados. Como se dijo, guerra y fuerzas armadas son factores fundamentales del desarrollo científico y tecnológico. El poder militar y su concentración se revelan por diversos indicadores: gastos en defensa como parte del producto interno bruto; efectivos de las fuerzas de tierra, mar y aire; tipos, cantidad y calidad de los armamentos; poder destructivo que puede exhibirse y ejercerse; capacidad de investigación científica y de innovación tecnológica disponibles para fines militares (Brzezinski (b); Mann (a), *passim*).

El poder militar a su vez crea posibilidades que retroactúan para incrementar los poderes de los respectivos países, en lo intrínsecamente militar, pero también en las otras dimensiones del poder global. La posesión de poder militar, la amenaza de uso o su utilización efectiva confieren independencia y capacidad de negociación, de disuasión y de agresión frente a otros países y a escala mundial. Permite la intervención directa

en los asuntos internos de otros países, y capacita para incorporar a la constelación de una potencia los recursos militares de otros países, mediante alianzas que ella organiza y dirige (OTAN, Pacto de Varsovia) (Nye (a) y (b), *passim*).

El poder militar, con sus recursos domésticos e internacionales, sirve a los intereses y fines de los Estados y grupos dirigentes de las respectivas potencias. Protege fuentes de recursos, mercados e inversiones, rutas marítimas y aéreas. Permite participar en la carrera de armamentos y su inmensamente lucrativo mercado. Capacita para preservar o modificar el reparto de las esferas de influencia y los equilibrios de poder internacional.

En el nivel interno de las sociedades, ciencias y técnicas pueden proporcionar capacidades de dominación, control y manipulación. En el nivel internacional, de los desarrollos tecnológicos dependen las bases y recursos, los instrumentos y mecanismos, de la seguridad y la defensa nacionales.

La telemática proporciona cada vez más y mejores posibilidades en cuanto a los comandos, los controles, las transmisiones, la inteligencia (espionaje y contraespionaje), las bases de las estrategias y tácticas militares. Informática y telecomunicaciones, ciencias físico-químicas y ciencias de la vida, influyen en la proliferación de las capacidades en armas nucleares, químicas y biológicas, para la destrucción en masa, y sus sistemas de lanzamiento. La disponibilidad de tecnologías y capacidades en electrónica influyen en la fijación, el mantenimiento o la modificación de los equilibrios estratégicos globales. Con el aumento del tamaño y la complejidad de los sistemas de armamentos, su comando y su control libres de errores se vuelven más exigentes y difíciles, y más costoso el aseguramiento de desempeños aceptables (Bekerman; Wriston; Bakis, *passim*).

La posición de dirigencia y avanzada en áreas de tecnología relacionada con la computación se difunde de unas naciones a otras, incluso a otros grupos y organizaciones nacionales e internacionales. Una potencia no puede esperar retener en el futuro la ventaja militar de base tecnológica que pueda haber tenido hasta determinado momento, respecto a otros países y grupos.

Así, se ha venido dando una proliferación general de tecnologías militares y armamentos no estratégicos, pero letales, como los misiles SA-7, diseñados para uso táctico contra helicópteros, pero usables contra aviones de pasajeros. Con ello ha podido producirse un crecimiento del potencial para

violentos conflictos regionales en Europa y otras partes del mundo, y para el avance y la relativa invulnerabilidad de los movimientos y atentados terroristas, y de las organizaciones y actividades del narcotráfico.

Ciencias y técnicas han revolucionado en las recientes décadas, no sólo las condiciones y los alcances del poder militar en general y en sus principales dimensiones, sino también en una de especial importancia: la recolección, tratamiento y uso de inteligencia. Se refiere ésta al aseguramiento de información militar, política, económica o de otro tipo, usualmente sobre una nación y en beneficio de otra. Ello incluye el análisis de informes diplomáticos, publicaciones, estadísticas, prensa escrita, emisiones radiales y televisivas, así como el ejercicio del espionaje y el uso sistemático de sus productos (Carver; Kennedy, William; Mattelard; Johnson; Roszak, *passim*).

Incorporada a la modernidad como sistema de espionaje político por el francés Fouché, y como espionaje militar por Federico II de Prusia, la Inteligencia juega un papel cada vez mayor en las dos guerras mundiales, y va adquiriendo a la vez estructura y sistematicidad, continuidad e institucionalización, aparato e instrumental.

Las necesidades de desempeño de los sistemas de inteligencia y recolección de información parecen ir adquiriendo cada vez más viabilidad científica y técnica. Ésta es proporcionada por la observación y las imágenes derivadas de los satélites de reconocimiento en el espacio y en una variedad de otras plataformas aéreas y facilidades terrestres; la inteligencia de señales, la inteligencia electrónica; la fotografía de larga distancia; los equipos sensores de vibraciones y micrófonos; el análisis químico y físico a distancia remota, el análisis computarizado de la información.

Analistas de inteligencia, por ejemplo de los Estados Unidos, manejan ahora un torrente de información y datos. En medio de una proliferación exponencial de satélites y fibras ópticas, un entrelazamiento de computadoras y bases de datos, de módems y máquinas fax, de noticias cableografiadas durante 24 horas, y la apertura de áreas, temas y toda clase de fuentes que hasta hace poco eran protegidas, proscritas o negadas, estos analistas se están volviendo como adictos a la información, nunca lejos de una sobredosis.

Bien canalizada y explotada, esta inundación puede mejorar la calidad y exactitud de las evaluaciones y estimaciones de inteligencia, en toda clase de temas cruciales, aunque también “crea nuevas complejidades tan rápido como clarifica viejos misterios”.

Las capacidades científico-técnicas se van aplicando a las fases sucesivas de la inteligencia: *a) recolección de datos e información en bruto; b) análisis que los refina y los destila en inteligencia, con una función productora, analítica y estimativa, central al proceso global; c) la diseminación de la inteligencia producida a quienes la necesitan en las ramas ejecutiva y legislativa de gobierno.*

Con el desplome de la superpotencia soviética y la desintegración de su bloque, el componente seguridad/defensa de la información se desplaza, de las dimensiones intrínsecas del poder militar, la seguridad y la estrategia, a las capacidades para la competencia productiva, mercantil y tecnológica. Éstas tienden a reemplazar a las primeras, en duras y complejas confrontaciones, donde las aptitudes y hazañas económicas y tecnológicas se vuelven medidas más significativas de fuerza e importancia nacionales que las tradicionales de poder militar.

Los nuevos desarrollos tecnológicos, económicos, militares, sobre todo los que pueden afectar —positiva o negativamente— los intereses y la seguridad nacionales de potencias y naciones industrializadas, y que se entrelazan inseparablemente, son objeto de seguimiento y anticipación. Sus gobiernos usan y hacer pesar sus recursos diplomáticos y de inteligencia, para apoyar a sus compañías o consorcios nacionales, especialmente a las implicadas en fuerte competencia internacional. Ello incluye el espionaje de gobiernos contra empresas y de empresas entre sí, el robo de secretos tecnológicos y comerciales para el logro de ventajas (económicas, políticas, diplomáticas, y militares) de la propia nación o de sus macroempresas.

Los intereses de la seguridad y defensa nacionales se han visto además negativamente afectados por los avances científicos y tecnológicos y el desarrollo de nuevas áreas y especializaciones de expertos, al servicio de organizaciones y operaciones delictivas en vías de creciente internacionalización.

Ello se evidencia con el aumento de la vulnerabilidad a la penetración y manipulación de sistemas y redes de computadoras. Operadores, incluso aficionados, pero también profesionales, han penetrado o plantado virus en redes informáticas: académicas, comerciales, gubernamentales, militares, algunas mundiales. Con conocimiento detallado de las finanzas internacionales telematizadas, expertos al servicio de delincuentes de cuello blanco, narcotraficantes o terroristas, pueden penetrar y manipular de modo encubierto las redes informáticas mundialmente interconectadas a

través de las cuales se maneja el grueso del negocio financiero mundial. Pueden mover o lavar dinero discretamente, hacer rápidas transferencias sin atraer la atención, consumar cuantiosos fraudes, desequilibrar catástroficamente el sistema financiero mundial.

8. Crisis general y crisis del Estado

La llamada “globalización”, culminación de la internacionalización como tendencia histórica universal, resulta y es constituida por la convergencia, el entrelazamiento, el mutuo refuerzo y la acumulación de fuerzas, actores (sujetos y objetos), caracteres, procesos y efectos. Unas y otros existen y actúan ante todo como coproductores y coorganizadores de la globalización, pero deben ser retomados y tenidos en cuenta en tanto contribuyen al desarrollo e intervención del Estado y su soberanía, y como sus limitantes de la soberanía del Estado. Como se examinó previamente, esta constelación de fuerzas, actores y procesos abarca los principales componentes siguientes: *a) El nuevo orden internacional; b) La Tercera Revolución Industrial y Científico-Tecnológica (TRICT); c) La transnacionalización; d) La nueva división mundial del trabajo (NDMT); e) El proyecto político de globalización; f) El modelo de crecimiento neocapitalista periférico.*

La globalización abarca y expresa fuerzas y procesos que comprenden la mayor parte del planeta o que operan mundialmente; una multiplicidad de nexos e interacciones entre Estados y sociedades del sistema mundial, y de acontecimientos, decisiones y actividades en una parte del mundo, con consecuencias significativas para individuos y comunidades en muy distantes espacios del planeta. Se avanza hacia la unificación de la población mundial. El mundo es estructurado concretamente como un todo, conscientizado como totalidad continuamente construida.

La naturaleza reclasificadora, polarizadora y marginalizante de la integración internacional y del neocapitalismo tardío o periférico se manifiesta a la vez en términos de países (brechas entre los centrales y los periféricos, y entre éstos), y en el interior de los países, entre ramas, sectores, polos urbanos y periferias regionales y locales, clases y grupos, organizaciones e instituciones.

Con la globalización, el Estado-nación sufre una doble erosión en sí mismo y en su soberanía y en su intervencionismo. Por una parte, desde afuera y desde arriba, por el impacto de la transnacionalización, la nueva

división mundial del trabajo. Desde abajo y desde adentro, por el crecimiento insuficiente e incierto, la crisis y disolución sociales, la conflictividad y desestabilización políticas, la segmentación de las sociedades (Held, Horsman y Marshall; Boyer y Drache; Camilieri y Falk; Held; O'Connor, *passim*).

Se impone la primacía mundial de las CTN, que mundializan sus estrategias y sus políticas, integran sus actividades a escala planetaria, compiten en mercados globalizados. La economía de mercado se va extendiendo hacia un solo sistema mundial, a través del desmantelamiento de las barreras nacionales, de la desregulación y de la competencia global. La liberación de los flujos comerciales busca la maximización de las ventas mundiales de bienes y servicios, a través de estrategias mundiales de *marketing* y publicidad, y de patrones globales de consumo. Los avances a favor de la libertad irrestricta de los flujos financieros y movimientos de capital se incrementan desde los años de 1990. Las condiciones de la competencia internacional se transforman. Se disocian las economías primarias y las industriales, la industria y el empleo, la economía real y la financiera o simbólica. Las ventajas comparativas cambian. La liberación de los flujos comerciales y financieros no se corresponde con una liberación de los movimientos internacionales de mano de obra y de migrantes de todo tipo (Latouche; Kobrin, *passim*).

La investigación y la innovación avanzan hacia un sistema mundial, en condiciones de monopolización y desigualdad crecientes en la distribución de los polos de producción de ciencia y tecnología, los itinerarios de su propagación, la distribución de sus logros y beneficios. La división mundial del trabajo científico contribuye a las relaciones de intercambio desigual y a la brecha diferencial entre potencias y países desarrollados y países en desarrollo.

Con la telemática se desarrolla un sistema mundial de información y comunicaciones como factor multitransformador de incalculable trascendencia. Sus redes que cubren el mundo permiten tratar en tiempo real transacciones comerciales y financieras, tomar y trasmitir decisiones de tipo económico, político, diplomático y militar, de un punto a otro del planeta.

Se desarrollan organizaciones e instituciones mundiales, económico-financieras (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Oficina Mundial de Comercio), políticas (Naciones Unidas y sus agencias), integradoras (Unión Europea), estratégico-militares (Pacto del Atlántico Norte, Pacto de Varsovia) (Smith; Ohmae; Stallings, *passim*).

En la cultura (o las culturas), las distancias entre los habitantes del mundo se acortan con la recepción instantánea de informaciones, imágenes y voces lejanas. La globalización incluye representaciones mentales, emociones planetarias, fenómenos de *collage*, hibridación y mestizaje culturales. Se transfieren y trasplantan modos y estilos de vida predominantes en los centros, patrones de consumo. Se mundializan formas comerciales del deporte, la moda, el turismo, los productos literarios y artísticos, el consumo y tráfico de drogas. La cultura tiende a uniformarse y a globalizarse de una manera compleja y contradictoria; por una parte, se produce y difunde bajo controles monopólicos, se transforma en producto homogeneizado o “alimento cultural”; y por otra parte, se enriquece con una globalización de la reflexividad, la percepción y la conciencia (Matelard; Lefebvre (a), *passim*).

Las manifestaciones de una conciencia universalizante avanzan, con las redes de organizaciones e instituciones transnacionales o mundiales. Se extiende el concepto de derechos humanos, los movimientos de ciudadanos planetarios, las demandas de una justicia penal internacional para los delitos contra la humanidad. Se expresa la necesidad de una regulación y gobernabilidad globales y de un nuevo derecho internacional.

Lo que se refiere y es nombrado como globalización abarca y expresa procesos que tienen lugar en la mayor parte del planeta o que operan mundialmente; una multiplicidad de nexos e interacciones entre Estados y sociedades, y de acontecimientos, decisiones y actividades en una parte del mundo, con consecuencias significativas para individuos, grupos y comunidades en muy distantes espacios del planeta. El mundo es estructurado concretamente como un todo, conscientizado como totalidad continuamente construida (Giddens, *passim*).

Las fuerzas y tendencias de la globalización convergen en una redefinición y una reubicación del Estado-nación en la sociedad y en el sistema internacional. Cambian su naturaleza y sus características; sus funciones, tareas, capacidades y poderes de decisión y acción; los objetivos y contenidos de sus políticas; sus patrones de comportamiento, sus logros y límites. Se restringen la soberanía estatal-nacional en su faz externa y en la interna, y las políticas socioeconómicas nacionales. De manera compleja y contradictoria coexisten la autonomía e intervencionismo del Estado-nación, su debilitamiento y declinación, su resurgimiento o refuerzo bajo viejas y nuevas formas. Como se vio, una constelación de factores y procesos actúan a la vez como generadores o reforzadores de la globaliza-

ción, productores del Estado y su soberanía, como sus limitantes, y como contribuyentes a su supervivencia y transformación adaptativa. Las fuerzas y procesos en juego que antes se consideró como generadores o reforzadores de la globalización son: la concentración del poder mundial; la Revolución Tecnológica; la transnacionalización; la nueva división mundial del trabajo; el proyecto político de la integración internacional; el camino/estilo de neocapitalismo periférico (Horsman y Marshall; Strange, Held; Boyer/Drache, *passim*).

Como se vio, el Estado moderno surge y se desarrolla en entrelazamiento e interacción con una economía que se va mundializando y con un orden político internacional o interestatal. Por ende, la soberanía de los Estados nunca ha sido total, absoluta, omnipotente, monolítica ni inalienable. Siempre ha fluctuado, según los casos nacionales y las fases históricas, de lo casi total a lo prácticamente nulo. La soberanía no se identifica con una autonomía total de decisión y acción; existe y actúa como autoridad formal con limitaciones efectivas y grados variables de realidad y alcances. Ello resulta de la convergencia de diferentes factores, ante todo las coacciones de la economía mundial y del sistema interestatal institucionalizado y normado, las relaciones de desigualdad, la sucesión de hegemones (Kennedy (b); Wallerstein (b), *passim*).

El mundo actual se caracteriza, como se ha visto, por el grado sin precedentes de concentración del poder a escala planetaria; la estructuración piramidal y de interdependencia asimétrica; la polarización de dos mundos y una creciente brecha diferencial entre ambos (Kennedy (b); Landes (b), *passim*).

Estados y macroempresas de las potencias y países desarrollados, instituciones financieras internacionales, actúan como centros de poder externos a Latinoamérica. Toman decisiones fundamentales en cuanto a movimientos comerciales, términos de intercambio, flujos de capitales, reservas monetarias, tecnología, capacidad de importar, endeudamiento, régimen fiscales, control de recursos vitales. Ello contribuye directa e indirectamente a reducir la acumulación y la productividad de las economías latinoamericanas y del Tercer Mundo en general, la capacidad de sus Estados y sociedades para el desarrollo y la democratización, la competitividad y la cooperación internacionales.

Los sistemas integrados de información total y comunicación global, sometidos a una creciente centralización nacional e internacional, penetran y operan en el interior de los espacios nacionales; desvalorizan las fronteras

ras e invaden y ocupan los espacios externos (marítimos y aéreos) de Estados y naciones. En estos sentidos afectan la soberanía estatal-nacional (Mattelard, *passim*).

Los Estados soberanos que defienden celosamente su espacio interno y sólo aceptan compromisos limitados hacia afuera no dejan de ser afectados y modificados cada vez más por una constelación de fuerzas, estructuras y dinámicas económico-políticas. Su soberanía estatal-nacional es sometida a coacciones y exigencias que le imponen formas de suprasoberanía, de hecho o por consenso y de jure. Surgen y perduran discrepancias y brechas entre dos polos de la nueva situación histórica, que plantean grandes interrogantes.

Por un lado, la idea o concepto de la soberanía estatal como poder de realización de actos no sujetos a control de otro poder ni anulables por otra voluntad humana (Hugo Grocio), y por lo tanto la autodeterminación por un pueblo de su propio destino en los marcos y por los medios de un aparato político nacional. Esto se constituye como principio a la vez normativo y analítico, moral y científico, que proporciona los términos de referencia y el alcance explicativo de la teoría política y las ciencias sociales en general, pero también de la ideología legitimadora del Estado, de su naturaleza y realidad, de su práctica y de su destino histórico.

Por otro lado, el sistema económico real existe, opera e influye cada vez más, de muchos modos limita o mina el poder efectivo o el alcance de las decisiones de las autoridades nacionales.

Las dinámicas de la economía mundial y del sistema político interestatal producen inestabilidades y dificultades dentro de los Estados y entre ellos, que exceden el control de cualquier polo aislado. Ello incluye ante todo el crecimiento acelerado de la integración de los mercados comerciales y financieros internacionales, y las cambiantes estrategias de las corporaciones internacionales. El crecimiento y la interconexión de los mercados financieros, cuyo crecimiento supera el de los mercados comerciales, adquiere ahora una intensidad y una envergadura sin precedentes. Ellas provienen sobre todo de la velocidad de transmisión, ligada a los avances en la telemática, y de la escala de los flujos financieros a través de las fronteras nacionales.

Los Estados ven reducidas una parte sustancial de su soberanía tradicional, en lo referente a sus facultades de emisión de moneda y fijación de su valor. La tecnología lleva los juicios del mercado sobre el valor de las monedas a todas partes del planeta en pocos minutos. Lo hace me-

diante el nuevo mercado financiero mundial tecnológicamente integrado, construido por la tecnología, que va reemplazando los acuerdos de Bretton Woods y las estructuras políticas.

La información sobre las políticas diplomáticas, fiscales y monetarias de todos los países es trasmisida instantáneamente a más de 200,000 pantallas en cientos de oficinas comerciales en docenas de países. Con las últimas informaciones, “los traficantes juzgan el efecto de nuevas políticas sobre los valores relativos de la moneda del país y en consecuencia compran o venden”. Se confirman las políticas monetarias y fiscales consideradas sólidas, o se impide que los políticos y gobernantes incurran en acciones imprudentes. En consecuencia, cambian las sociedades y los modos de operar de los gobiernos.

El patrón informático de la economía global ha llegado para quedarse. El dinero y las ideas cruzan fronteras porosas, reducidas a líneas en los mapas, de una manera y con una velocidad sin precedentes. Los mercados ya no son meros espacios geográficos, sino datos en pantallas trasmisidos desde y hacia cualquier punto del mundo. Los juicios de miles de traficantes traducen las acciones de los gobiernos en modificaciones de los valores monetarios. Los mercados revelan y evalúan las políticas de los países; sus gobiernos, que no pueden renunciar al patrón informático ni escapar del sistema, son presionados para implementar políticas monetarias, fiscales, salariales de solidez aceptada, para armonizarlas, y para reforzar la cooperación financiera internacional. En esta medida, los poderes soberanos de los Estados se ven una vez más afectados.

El mercado financiero mundial electrónicamente integrado plantea un problema de gobernabilidad a los países, a los Estados y empresas, a las principales clases e instituciones sociales, y al orden mundial. Se abre una brecha entre la tasa de cambio tecnológico y la tasa de ajuste a los cambios por parte de quienes toman las decisiones; es decir, el gobierno, las fuerzas e instituciones políticas, los empresarios, que no pueden absorber ni controlar las incertidumbres, las dislocaciones y desequilibrios.

La autonomía de las políticas económicas de los gobiernos nacionales se ve constreñida en la medida en que los controles sobre el capital se vuelven cada vez menos efectivos, y en que los mercados financieros captan y evalúan los errores políticos y económicos de aquéllos con retrasos cada vez menores. Se ven particularmente afectadas la autonomía y la eficacia del Estado, en el manejo de la macroeconomía dentro de un mundo pluralista en la interdependencia asimétrica. La economía nacional

deja de ser autónoma y unidad del análisis económico y de la política económica. La economía mundial se vuelve central y determinante de la economía nacional. La tecnología torna rápidamente obsoletas la noción tradicional de soberanía y las políticas y legislaciones restrictivamente nacionales. Ello es cierto sobre todo en cuanto a las políticas y legislaciones monetarias, cambiarias, fiscales, comerciales, industriales, sociales. Es también cierto en cuanto a las políticas de lucha contra las nuevas formas de delincuencia que incorporan los más avanzados recursos tecnológicos (economía criminal en general, delitos financieros y de cuello blanco, narcotráfico).

Las economías aisladas ya no responden como antes a las medidas gubernamentales de tipo tradicional. El curso de los acontecimientos económicos se vuelve más difícil de comprender y de prever, por parte de gobiernos que se enfrentan a fuerzas, procesos y resultados interpretables, predecibles o controlables. Se trata de un medio ambiente de incertidumbre e inestabilidad económicas sin precedentes, tanto en lo interno como en lo internacional. Se vuelven insuficientes los esfuerzos de ajuste al cambio, de grupos e instituciones nacionales, pero también de los internacionales, lo mismo que las capacidades disponibles para realizar reformas de alcance mundial.

Al debilitamiento o anulación de la capacidad de control de los gobiernos nacionales no sucede una forma superior de control por el mercado financiero internacionalmente integrado. Los mercados y sus grandes operadores se revelan ciegos en los años previos a la crisis de la deuda, e inclinados a reaccionar en sentidos exageradamente optimistas o pesimistas, con base en informaciones incompletas. La unión de los principales países y centros financieros y bancarios internacionales en una red integrada única lleva a una situación ya permanente o estructural de menor o nulo aislamiento respecto a los choques y cambios, ocurran donde ocurran. Ello puede dar lugar a cadenas de colapsos. Se duda que los mecanismos existentes (Federal Reserve de Estados Unidos, consultas de bancos centrales, prestamistas de última instancia) puedan lograr que el sistema soporte choques más severos que el de 1987.

Los avances científicos y tecnológicos introducen cambios trascendentales en la definición de los intereses geopolíticos de las potencias y países desarrollados, y la situación de los que no lo son, y replantean así los objetivos nacionales. Ello se evidencia en el problema del acceso a las áreas de materias primas críticas, cuya importancia relativa cambia. El

cable de fibra óptica reemplaza al cobre; la arena se vuelve materia prima para los chips de computadora; el barro es base para la producción de la cerámica superconductora. Un gran interrogante se abre respecto al petróleo y sus usos. La introducción de los *tankers* superpetroleros reduce el interés del Canal de Suez en beneficio del Cabo de Buena Esperanza. Los avances científicos inducen cambios en las prioridades diplomáticas y estratégicas.

La erosión del control de los Estados sobre la organización y el funcionamiento de organizaciones e instituciones, y sobre la vida y el trabajo de los habitantes, el debilitamiento de su poder para regular grandes sectores de la sociedad, de la salud a la industria pesada, se van dando tanto para Estados-nación cerrados sobre sí mismos, como lo fue la Unión Soviética y los países de su bloque, como para los Estados más o menos abiertos del capitalismo desarrollado y del mundo en desarrollo. Una vez más, el desarrollo tecnológico va abriendo o ampliando la brecha económica entre los intereses de los empresarios y la autoridad de los gobiernos nacionales.

La organización global de la producción se va generalizando y adquiriendo primacía, en la década de 1980, bajo la forma de la fábrica global. Las ETN de los países industriales de economía de mercado desarrollan sedes de producción y abastecimiento en todo el mundo. Buscan mejorar su posición competitiva por arreglos cooperativos (acuerdos de licencia, *joint ventures*) con firmas que en otros contextos serían sus rivales. Los ritmos diferentes de la integración en los mercados de capitales, de bienes y de trabajo, influyen en el desarrollo de estrategias cada vez más complejas de las ETN.

Estas estrategias de firmas gigantes, pero también medianas, van borrrando la distinción entre país de origen y país huésped. Las redes de interconexiones de las corporaciones, el entrecruzamiento de sus intereses, complican la definición de lo que es el interés económico nacional; hacen menos probables los esfuerzos restrictivos tanto nacionales como internacionales, su efectividad y sus efectos benéficos.

Caso ejemplar al respecto es la internacionalización del fenómeno informático, resultante en el análisis de Jorge M. Bekerman —que tengo muy en cuenta en lo que sigue— de tres causas concurrentes (Bekerman, *passim*).

Primero: los productores y comercializadores de *hardware* y *software* actúan en mercados que trascienden los Estados nacionales. Instalan plan-

tas productoras de partes en diversos países, según las economías de escala y los incentivos de cada localización; integran partes en otros países, intercambian información y tecnología entre matriz y filiales; venden a partir de países que no son los de origen de los productores.

Segundo: la informática no respeta fronteras políticas; salta sobre las que se le oponen, amparada en el reconocimiento internacional de derechos y libertades.

Tercero: el desarrollo de las telecomunicaciones, las redes interconectadas de transferencia electrónica de información, fondos y valores, hacen desaparecer las barreras de tiempo y espacio, geográficas y políticas, con efectos integradores y concentradores en la economía mundial. En constante desarrollo e implantación en la economía mundial, la informática produce desequilibrios en otras áreas de la economía mundial, suscita creatividad y nuevas demandas. Las entidades financieras usan la informática para el ordenamiento y la agilización de sus actividades y operaciones; le descubren nuevas potencialidades; le demandan técnicos y tecnologías, medios materiales y lógicos para la realización de sus posibilidades.

Por sus realidades y potencialidades, la informática asume un papel crucial y una posición dominante en la economía mundial; modifica la importancia relativa de bienes y servicios; diferencia a los países desarrollados según sus grados de dominio y avance en información y comunicaciones; opera como instrumento de dominación y explotación de aquéllos sobre los países en desarrollo, contribuye decisivamente a la ampliación de la brecha entre unos y otros.

La naturaleza crecientemente internacional de la informática ha hecho surgir problemas jurídicos en relación con la protección del individuo, del *software* y de las bases de datos, manifestados en el enfrentamiento de legislaciones, doctrinas y jurisprudencias.

Las categorías y significados tradicionales de las leyes sobre el derecho de propiedad intelectual, por ejemplo en lo referente a cosas corporales e incorporales, han desdibujado sus límites como consecuencia de los avances tecnológicos. Los activos intelectuales se vuelven cada vez más abstractos e intangibles. La internacionalización de la economía mundial hace perder sustento al sistema de propiedad intelectual. Estados Unidos y los otros países desarrollados que son productores de *software* y buscan protegerlo como derechos de autor, y mediante la defensa de su patentabilidad en fortalecimiento de su monopolio, aplican sanciones comercia-

les a quienes los infringen y esgrimen la amenaza de costosos pleitos para productores de los países en desarrollo. La patentabilidad del *software* reforza la alta capacidad general de investigación y desarrollo de los países avanzados, en consiguiente detrimiento de la capacidad de producción y exportación de *software* de los países en desarrollo.

De esta manera, las nuevas tecnologías son factor y componente decisivo en la internacionalización de los procesos económicos en gran número de esferas-clave: comunicaciones, producción, comercio, finanzas; aumentan radicalmente la movilidad de las unidades económicas y la sensibilidad mutua de mercados y sociedades. Mediante la revolución del transporte y las comunicaciones, aquéllas erosionan las fronteras entre mercados separados, que son condición de las políticas nacionales autónomas. Se reduce en consecuencia, como se dijo, la posibilidad misma de una política económica nacional, en lo general y en lo sectorial. Las políticas monetarias y fiscales de los gobiernos nacionales son dominadas por los movimientos en los mercados financieros internacionales. Los niveles de empleo, inversión e ingreso dentro de un país son con frecuencia subordinados a las decisiones de ubicación productiva de las ETN. Aun cuando éstas tienen una base nacional claramente establecida, sus intereses se definen más por su rentabilidad global y su posición financiera general que por los del país de origen y, con mucha más razón, al margen de los intereses de los países de implantación.

La alta concentración del poder mundial, la existencia de potencias hegemónicas, alianzas y bloques, contribuye a reducir la soberanía del Estado como actor diplomático y estratégico-militar, de acuerdo con el lugar que ocupe en la escala jerárquica mundial. Lo pueden restringir en la iniciación de políticas exteriores; en la realización de preocupaciones estratégicas; en la elección de tecnologías militares. Le imponen —en un mundo donde se mantienen o acentúan las tendencias normales a la acumulación de medios de guerra, y a los conflictos regionales y localizados—, la participación en la carrera armamentista y el sometimiento a los actores y fuerzas que la controlan y usufructúan.

La tendencia a la atenuación de los límites entre lo internacional y lo nacional se evidencia en el área de la seguridad del Estado. Las alianzas-bloques —la OTAN o el Pacto de Varsovia, y otros— generan una preocupación permanente por la estabilidad interna de sus miembros, condición vital de la cohesión política y militar de la coalición. El temor a los enemigos externos y a los (reales o supuestos) enemigos del interior, in-

duce y justifica que las cuestiones internacionales de seguridad invadan las cuestiones políticas internas. Justifica también que cuestiones de indudable interés nacional, susceptibles de alta controversia, puedan ser colocadas más allá de la discusión pública, atribuidas sólo a ciertos órganos y cierto personal del aparato del Estado, en detrimento de la participación de otros órganos y otra parte del personal, y en desmedro de la naturaleza y vigencia del derecho público y del Estado democrático soberano.

El impacto de las nuevas tecnologías en el manejo de las cuestiones diplomáticas y estratégicas es difuso y multidireccional. Informática y telecomunicaciones inciden en la definición de imágenes, tendencias y alternativas. Por una parte, puede sesgar la información, manipularla y usarla para endurecer diferencias entre Estados y naciones, e incitar a conflictos. Por otra parte, aquéllas pueden crear públicos informados y políticamente activos y movilizables. Puede en este segundo sentido restringir la autonomía e iniciativa del Estado para la guerra aun en los casos en que una potencia puede tener el privilegio de actuar al margen de las restricciones impuestas por la pertenencia a una alianza.

La tradicional prerrogativa de un gobierno soberano de perseguir lo que define como su interés nacional por medio de la guerra, está hoy severamente circunscrita por los efectos de la tecnología de información. El impacto de la televisión sobre los aspectos monstruosos de la violencia a través de los armamentos altamente tecnificados, los costos humanos en muertes y mutilaciones, incluso la revelación pública de cuestiones consideradas secretas por razones de seguridad, generan en los Estados Unidos, y en menor grado en sus aliados de la OTAN, fuertes corrientes de opinión y movimientos que contribuyen a imponer al gobierno norteamericano la búsqueda de una paz negociada en la Guerra de Vietnam. Consciente de esta restricción, el gobierno de Gran Bretaña limita severamente la cobertura de las operaciones en la Guerra de las Malvinas por la prensa escrita y sobre todo televisiva. Un gobierno democrático bajo las luces de la televisión ya no podría llevar a cabo una operación militar sostenida con fuertes bajas y actuaciones monstruosas, lo que significa de por sí una alteración sustancial de un aspecto importante de la soberanía.

La creciente incapacidad de los gobiernos soberanos para regular los asuntos e intereses nacionales exclusivamente de acuerdo con su propia definición, tiene profundas implicaciones en materia de política exterior, seguridad y estrategia. El monopolio gubernamental que pretendió tener la élite gobernante de la ex Unión Soviética sobre las fotografías tomadas

desde el espacio es quebrado por el lanzamiento en febrero 1986 del satélite francés privado Spot. La empresa francesa publica fotos del desastre nuclear de Chernobyl en la primera página de los periódicos de todo el mundo, y obliga así al gobierno de la Unión Soviética la admisión de la gravedad del acontecimiento. En éste, como en otros casos, el poder del uso de la información se desplaza del Estado al sector privado en un sentido restringido, y potencial o efectivamente a la sociedad civil en un sentido más amplio. Se plantea así cada vez más un choque en el espacio y un dilema general, entre lo que pretenden los guardianes de la seguridad nacional, por una parte, y los partidarios del derecho a la información.

El problema de la adaptación a una nueva definición de la soberanía bajo el impacto de las nuevas tecnologías ha venido afectando no sólo a los Estados democrático-liberales y a las sociedades abiertas, sino también a los Estados autoritarios o totalitarios y a sus sociedades más o menos cerradas. Los problemas de la Unión Soviética al respecto, antes del desplome de aquélla y de la disgregación de su bloque, han sido de doble tipo. Por una parte, los régimes stalinistas han confiado siempre en alguna medida en su capacidad para controlar lo que sus ciudadanos ven y oyen, saben y piensan. En la década de 1980, este control comienza a debilitarse.

Por otra parte, el segundo gran problema del Estado soviético ha sido si la Unión Soviética seguiría teniendo una posición dirigente en materia de ciencia y tecnología. La investigación científica requiere crecientemente la capacidad para tener acceso a bases de datos gigantescas en lugares remotos. Si el acceso es limitado a un muy pequeño número de científicos, el progreso será más lento e insuficiente. Por otra parte, la apertura de supercomputadoras y bases de datos a grandes números de hombres y mujeres afloja obviamente el control del Estado sobre los datos, y agrava el dilema.

De manera más general, el mundo está cubierto hoy por una vasta y densa red de regímenes y organizaciones internacionales y transnacionales referidas a lo económico-financiero (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional); lo militar (OTAN, ex Pacto de Varsovia); lo científico; y a determinados espacios (regional, como la Comunidad Europea, oceánico, aéreo, astronáutico). El desarrollo de estas organizaciones (públicas, corporativas, no gubernamentales) contribuye a los cambios en las estructuras y formas de decisión en la política mundial, en un sentido transnacional/globalizante, y por lo tanto restrictivo de la autodeterminación del Estado-nación soberano.

Aunque de manera lenta e incompleta, con avances y retrocesos, el derecho internacional se desarrolla en un sentido de sometimiento de gobiernos, grupos, organizaciones e individuos a nuevas regulaciones. El reconocimiento, aunque aún sin el respaldo de instituciones con autoridad y capacidad coercitiva, de ciertos derechos y deberes, trasciende las pretensiones soberanas de los Estados nacionales.

En resumen, la multiplicación de fuerzas y lazos transnacionales y de procesos globalizantes, de intensidad y velocidad crecientes, estimulan nuevas formas de jerarquización y decisión colectivas, que involucran a Estados, organizaciones intergubernamentales, grupos de interés, presión y poder internacionales. Políticos, gobernantes, administradores, sienten, y a veces reconocen, que ya no controlan muchos de los factores que determinan el destino de un Estado-nación. Fuerzas internacionales limitan las opciones del Estado, o imposibilitan realizar determinadas políticas nacionales. Correlativamente y a la inversa avanza la multi o transnacionalización de decisiones y actividades antes domésticas, y se intensifica el entrelazamiento de sus redes dentro de marcos multinacionales.

Las restricciones afectan la soberanía en aspectos, niveles y alcances diferentes. Como se verá en el balance final del análisis, la desagregación, la divisibilidad, la enajenación de algunos de los componentes y manifestaciones de la soberanía no implican necesariamente una disminución del Estado-nación y su soberanía.

De todas maneras, las fuerzas y procesos bajo examen se combinan para restringir la soberanía formal y/o la libertad de acción de los Estados; borran las diferencias entre políticas domésticas e internacionales; cambian las condiciones de toma de decisiones políticas y de realización de las acciones políticas, su contexto legal, institucional y organizativo, las prácticas administrativas. Se oscurecen así las responsabilidades y las capacidades de control de los Estados nacionales. Es legítimo hablar de una crisis del Estado-nación y de su soberanía, aunque con las reservas y calificaciones que en adelante se irán formulando. Como se verá, los grados y alcances de las restricciones y retos a la soberanía varían y deben ser calificadas, según los casos, las etapas históricas, los espacios, el interjuego de las condiciones económicas y las políticas, de las internacionales y las nacionales. Es fundamental a este respecto no ignorar la presencia de fuerzas, tendencias y procesos contrarrestantes y limitantes de la globalización, y favorables a la supervivencia y transformación del Estado (*cfr. infra*).

Invasión de los espacios

Mientras tanto, es pertinente completar el análisis de las tendencias a la globalización, teniendo en cuenta que los Estados y las corporaciones de potencias y países desarrollados se apoyan en las nuevas tecnologías para la penetración de los espacios contenidos dentro de fronteras nacionales, pero también para la invasión de los nuevos espacios marítimos y aéreos y astronáuticos. En ambas dimensiones se coproducen o refuerzan los procesos y formas de restricción de la soberanía, incluso todo lo que tiene que ver con el deterioro o la destrucción total del medio ambiente.

El mar, última frontera humana en el planeta, es objeto de una rivalidad encarnizada, entre Estados y corporaciones de potencias, países industrializados y en desarrollo, centrales y periféricos, ribereños y marítimos. La diversificación y la confrontación de intereses resultan de las posibilidades de dominación y explotación, de acceso a una incalculable riqueza en recursos y posibilidades, que océanos y mares ofrecen, en términos económicos, político-diplomáticos y estratégicos; y del grado de disponibilidad de las nuevas ciencias y tecnologías marinas (Loftas; Horsfield y Bennet, *passim*).

Estos desarrollos replantean las condiciones y las alternativas de la explotación y de la distribución de los nuevos recursos oceánicos (piscicultura, agricultura y minería submarinas), y también de defensa y ataque militares. Determina además un grave conflicto entre intereses nacionales e internacionales, corporativos y sociales. Las potencias y corporaciones implicadas en la competencia o lucha por el mar buscan imponer sus intereses y motivaciones en términos de lucratividad y poder. Afirman que los recursos submarinos no son ni deben ser de nadie; pertenecen a quien sea capaz de apoderarse de ellos, retenerlos y explotarlos. Despliegan conductas de rapiña agotadora: exceso de pesca con ayuda tecnológica; destrucción de especies; polución del agua; robo y uso malicioso (económico y militar) de recursos. Todo ello, reforzado por un desconocimiento arrogante de la ecología de la vida marina, crea o agrava la posibilidad de destrucción del medio ambiente oceánico.

Los fondos marinos se vuelven además objetivo estratégico de primera importancia, susceptible de dar nacimiento a una carrera armamentista tan costosa y destructiva como la espacial. Los progresos tecnológicos que han posibilitado la explotación de los recursos económicos de los fondos (submarinos y otros vehículos, técnicas para pasar largos períodos

bajo el agua, televisión y sensor, métodos de perforación en profundidad) son susceptibles de utilización militar. La mayor parte de la investigación al respecto ha sido cumplida por grupos militares (de Estados Unidos, y de la ex Unión Soviética.

Los fondos marinos confieren superiores ventajas estratégicas y tácticas. Dan capacidad de disimulación frente a los proyectiles balísticos y los satélites de observación, y también frente a los armamentos clásicos (torpedos). Es posible constituir depósitos de proyectiles ofensivos y defensivos, en promontorios submarinos, cerca del propio territorio o del territorio del enemigo potencial. Es posible también establecer talleres de reparación submarinos, depósitos de navíos submarinos, materiales, estaciones de reconocimiento, centros de comunicación. La inmersión de hidrófonos y otros procedimientos de registro sonoro, cuyos datos son trasmisidos a tierra y tratados por computadoras, permiten registrar movimientos de submarinos a partir de sus bases.

Como resultante y en el proceso analizado, se han ido planteando numerosos problemas de soberanía. Se crean los peligros de pujas provocativas entre navíos (mercantes, científicos, pesqueros, mineros y militares), y de enfrentamientos armados para asegurar el control de las alturas submarinas y para destruir los instrumentos del enemigo o impedirle asegurar el dominio de posiciones-clave o de defensas de sus instalaciones. Ello se ve agravado por el hecho de que las ventajas científicas y tecnológicas y las capacidades financieras están disponibles sólo para las grandes potencias, reforzándose aún más el desequilibrio entre países ricos y pobres, y con ello las posibilidades de abusos y conflictos. Se multiplican las más siniestras amenazas a la vida oceánica y las actividades pacíficas. El agua de océanos y mares es envenenada por el petróleo, los detergentes, los pesticidas, las pruebas de armas, la difusión de elementos radiactivos (desechos terrestres, submarinos, nucleares). El agua del océano afecta vastos ciclos ecológicos en los que interactúan diferentes especies entre sí y con sus medio ambientes. La seguridad en el planeta está en peligro cuando una nación o una corporación puede afectar impunemente a otra, a otras, o a todas.

La distribución y el uso de los recursos marinos enfrentan opciones fundamentales: intereses nacionales vs. el internacionalismo del patrimonio común de la humanidad, intereses particularistas vs. intereses colectivos, países ribereños y potencias marítimas. Las respuestas se organizan en diferentes posibilidades.

En una primera, de colonialismo submarino, se ve a los recursos oceánicos como parte de una nueva frontera abierta, pertenecientes a los que se apoderan de ellos.

En el otro extremo, los recursos oceánicos, en tanto patrimonio común de la humanidad, pertenecen a la Organización de las Naciones Unidas, que podría arrendarlos a naciones o compañías a cambio de regalías sobre la riqueza extraída. Entre ambos extremos se ubican alternativas intermedias.

La alternativa de la internacionalización de los fondos oceánicos enfrenta una gama de objeciones y obstáculos. Unas y otros provienen de la oposición de intereses creados y posiciones tomadas, instalados y operantes: nacionales, corporativos, comerciales; laborales; militares y navales; diplomáticos; ecologistas. A ello se agregan, en refuerzo de los obstáculos, las dificultades en el logro de un consenso simultáneo de todas las grandes potencias (presionadas por considerables fuerzas internas), y de la mayoría mundial de países en desarrollo; así como las situaciones y posiciones divergentes de países ribereños y países marítimos.

En esta materia (como en otras similares), la obsolescencia del derecho internacional frente al avance tecnológico se manifiesta en la carencia o inadecuación de normas obligatorias y de autoridades supranacionales con jurisdicción e imperio. Se mantiene la gravitación e inercia de que cada Estado pretenda imponer su propia visión del problema y tener acceso creciente a los espacios y recursos marinos, con la consiguiente multiplicación de conflictos entre poderes desiguales. Se plantea la necesidad de un nuevo tratado más global y universalmente aceptado.

El avance en el espacio, como segunda nueva gran frontera, ha sido también generado y reforzado por múltiples estímulos: militares, económicos, productivos, comerciales, políticos, diplomáticos. Ha sido además posibilitado por las ciencias y técnicas de la Tercera Revolución, a las cuales a su vez ha dado un estímulo fundamental.

La invasión del espacio se cumple ante todo con la mayoría de los satélites, un 60% o más, que han sido diseñados y lanzados para fines puramente militares: carrera armamentista; guerra de inteligencia en el espacio; satélites espías, de vigilancia y alarma temprana, de comunicación militar, de navegación, misiles antisatélites. Es prácticamente imposible sin embargo distinguir precisamente entre satélites militares y comerciales; los de un tipo pueden cumplir funciones asociadas con los del otro.

Los satélites comerciales empiezan a ser usados para las transmisiones telefónicas, por télex, y servicios de datos; para las comunicaciones internas de las corporaciones; la transmisión facsimilar de periódicos y documentos; la televisión.

Esta carrera en general, y sobre todo las operaciones por satélite, plantean grandes problemas: contenido de las transmisiones; propiedad de los satélites; patrocinio y contenido de los programas (comercialismo, publicidad, trivialización y desinformación, o calidad y funciones de educación y culturización); dominación a través de la tecnología espacial. A falta de un control internacional, la soberanía nacional se ve amenazada por la proliferación de actividades unilaterales o multilaterales que dominan los canales, hacen sus propias reglas, irradian e imponen la ideología y la cultura de las naciones ricas, en confrontación y en detrimento de las propias de la mayoría de naciones pobres del planeta.

Estos problemas y conflictos plantean así dilemas interconectados de política internacional: ¿desarrollo por la empresa privada o por el Estado?, ¿preservación u obsolescencia de la soberanía nacional?, ¿rivalidad o colaboración internacionales?, ¿desregulación absoluta o control internacional?, ¿interdependencia equitativa o hegemonía cultural irresistible?

9. Ciencia, Estado y derecho público

Como se ha visto, Estado, gobiernos y derecho público son afectados por las fuerzas, estructuras y procesos de la constelación globalizante en proceso, es decir, la integrada por la alta concentración del poder mundial, la Revolución Tecnológica, la transnacionalización, la nueva división mundial del trabajo, y el proyecto político de la integración mundial con el correlato interno del crecimiento neocapitalista periférico.

La convergencia y entrelazamiento de los componentes de la globalización generan o refuerzan necesidades, problemas y exigencias; crean limitaciones externas e internas a la supremacía del Estado; de diversas maneras afectan la relación de aquél con la sociedad, la naturaleza y el modo de funcionamiento del sistema político y del gobierno republicano y representativo, hasta la estructura y la vigencia de la Constitución y el régimen jurídico. De todas estas maneras contribuyen a la transformación del derecho público en general, y de los derechos constitucional, administrativo, penal, económico (Friedmann, Wolfgang, *passim*).

Ante todo, se evidencia la crisis del derecho constitucional clásico, basado en un sistema de quíntuple equilibrio: entre el Estado y la sociedad; entre el poder del Estado y los poderes privados; entre el Estado y los derechos y libertades del individuo; entre el poder central y los poderes locales; entre los poderes públicos mismos (Hauriou; Selwin Miller, *passim*).

Las modificaciones y reajustes se dan en las relaciones entre Estado y sociedad civil y con la nación en su conjunto, a partir o a través del crecimiento global y la centralización del poder.

La Revolución Científica y Tecnológica contribuye a crear sociedades industriales, urbanizadas, mecanizadas; las expande y diversifica. Genera y alimenta masas de grupos e individuos en estrecho contacto, interdependientes unos de otros y de la satisfacción de necesidades fuera de la propia esfera de control. Grandes fuerzas organizadas e institucionalizadas se enfrentan en todas las formas de competencia y conflicto. Crisis (económicas, sociales, políticas), guerras, revoluciones, los esfuerzos para prevenirlas o para superar sus consecuencias. Grandes empresas colectivas requieren movilizaciones controladas. Grupos organizados en confrontación reclaman el arbitraje estatal. Masas de individuos y grupos enteros aspiran a la estabilidad y la seguridad, con predominio sobre la aspiración a la libertad, y aceptan limitaciones inherentes o consiguientes a esta opción.

El ascenso de gigantescas corporaciones, y de otros agrupamientos y organizaciones sociales, debilita, reduce o cuasisuprime la base individualista del derecho. El individuo tiende a ser reemplazado por el grupo; deriva su identidad y su significación de la pertenencia a uno o a varios grupos, a una colectividad, que se vuelven unidades fundamentales del orden político y del orden jurídico. Este desarrollo se manifiesta especialmente en varias áreas del derecho.

Así, por ejemplo, desde hace décadas, la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, sin dejar de hablar en términos de derechos y libertades personales, ha ido construyendo un derecho constitucional de la asociación grupal. En el derecho del trabajo, el Estado norteamericano ha ido estimulando y al mismo tiempo controlando la organización sindical; ha ayudado a construir un sistema de jurisprudencia industrial, derivado de las interpretaciones de los estatutos y, sobre todo, de los acuerdos resultantes de la negociación colectiva entre grupos y corporaciones de distinto tipo.

Las nuevas tecnologías —observa G. Farjat— conllevan o implican desequilibrios y fracturas sociales, tensiones y conflictos de todo tipo. Incrementan la productividad y la rentabilidad, pero también disminuyen las posibilidades de empleo y trabajo productivo. Ellas podrían estar produciendo una división de la estratificación y de las sociedades a escala mundial, entre una clase trabajadora activa de tiempo completo, y una masa marginal de subdesocupados y desocupados, separadas por diferencias cuantitativas y cualitativas. Se iría creando o ampliando una creciente brecha tecnológico-cultural —incluso la aparición de nuevas castas— entre quienes saben y quienes no saben, los capacitados para manejar la información, las computadoras y la telemática, y los que no puedan elevarse a un nivel cultural-técnico superior. Prevalecería la tendencia a la nivelación hacia abajo. Podría llegar a una división jurídica, entre un derecho del trabajo reservado a minorías, y un derecho tradicional para el resto, y ello tanto en la globalidad mundial como en los espacios estatal-nacionales (Farjat (a) y (b); Rifkin; Amin; Bekerman; Oberdorff, *passim*).

En sentido inverso, en las empresas de los países desarrollados que trabajan con alta tecnología, ligadas a la innovación y expuestas a la competencia, se dan tendencias al redescubrimiento del capital humano, del valor agregado aportado por el hombre en competencia, de la creatividad, el profesionalismo, la energía y la iniciativa, como indispensables para el perfeccionamiento de tecnologías avanzadas y sistemas organizativos complejos y flexibles. Se especula o hipotetiza, probablemente con un exceso de optimismo, que ello podría ir reemplazando las relaciones de trabajo autoritario-verticales, y las estructuras piramidales, por otras que formen empleados calificados, innovadores y creativos, con poderes de conocimiento, participación y discusión, y con directivos de formación multidisciplinaria. Las nuevas tecnologías irían tomando un lugar prominente en un nuevo derecho del trabajo. Motivaciones y consecuencias similares irían modificando las relaciones entre empresas, entre sucursales de una misma empresa, y entre la gran empresa con sus proveedores y distribuidores en un sentido de colaboración y de respeto de cierta autonomía en las decisiones.

Las nuevas tecnologías contribuyen también a la acentuación de los fenómenos de dominación, de concentración y centralización de las capacidades de decisión y acción, en favor del Estado y el sector público, y de las corporaciones y consorcios privados. Ello resulta de la magnitud de las inversiones requeridas, y del poder que confieren.

El Estado contemporáneo de potencias y países desarrollados incrementa y centraliza su poder global, y lo ejerce respecto a la sociedad civil y a la nación en su conjunto. Ello replantea, por una parte, sus relaciones con las grandes corporaciones, y por la otra, sus relaciones con la población en su conjunto, siempre en un sentido de incremento y centralización del poder.

El crecimiento de las macroempresas privadas puede contribuir a generar o reforzar formas y relaciones de poder nacional e internacional, en tanto gozan de monopolio jurídico como titulares de derechos de propiedad intelectual en informática, comunicaciones, biotecnologías, con significativa influencia en la organización social y el control político. Al reforzar los poderes económicos privados, las nuevas tecnologías contribuyen a una privatización de los polos de organización social, reforzada por la invocación al mercado como legitimación esencial. La capacidad científica y tecnológica es factor decisivo de la conversión de corporaciones y consorcios en gigantescos centros privados de poder y cogobierno. Lo son en la medida en que siguen una lógica política en su organización y funcionamiento y sobre todo en sus actividades y operaciones; toman decisiones de importancia social, nacional e incluso internacional; actúan de acuerdo con el gobierno, como agencias de co-administración pública.

De esta manera, en los Estados Unidos, la línea entre lo público y lo privado se atenúa o borra. Se perfila una convergencia de poder económico y poder político, cuyo rótulo podría ser “el Estado Tecno-Corporativo”. Se habla así de un posible “sistema económico fundamentalmente nuevo que se parece a la vez a la empresa privada tradicional y al Estado corporativo del fascismo...” (Selwin Miller; Schmitter y Lehnbruch, *passim*).

El desarrollo de nexos y entrelazamientos entre el Estado y las corporaciones, incluso las redes de relaciones simbióticas entre ambos, no deja de plantear problemas en cuanto a las respectivas cuestiones y espacios de intervenciones y funciones, incluso en lo que respecta a la ciencia y a las nuevas tecnologías. Estos problemas son recogidos por el Estado y el derecho público en general y sus principales ramas del derecho de las relaciones internacionales (Desalay y Garth; Jackson; Kobrin, *passim*).

Gérard Farjat destaca los principales interrogantes y dilemas al respecto: “¿debe prevalecer un enfoque privado, con desregulación, distribución de la propiedad, privatización de todo?”, o bien: “¿deben las nuevas tecnologías ser absorbidas por el derecho público, o reguladas por un

derecho mixto?” “¿Deben prevalecer las normas del derecho nacional o del derecho internacional?” Las decisiones al respecto deben ser motivadas, no sólo por opciones ideológicas, sino por las experiencias políticas y los hechos jurídicos del pasado y del presente (Farjat, *passim*).

Las tecnologías de la información y la telemática —subraya Farjat— han sido desarrolladas, no por países de planificación central, sino de economía liberal o mixta. Las estructuras administrativas clásicas del “Estado Gendarme” no se adaptan a la economía y la sociedad contemporáneas. El desarrollo de las industrias, de las ciencias y de las nuevas tecnologías no justifica la pretensión de vigencia de la mano invisible del mercado, la desregulación total, la ausencia del Estado, justamente por razones de eficacia económica. El papel del Estado, el voluntarismo de los poderes públicos, han resultado determinantes en el desarrollo de las nuevas tecnologías, en países capitalistas, como Francia, Japón, Alemania, Estados Unidos (Farjat, *passim*).

Al crecimiento global y centralización del poder, y a la modificación en las relaciones entre Estado y poderes privados, se agrega el replanteo de las relaciones entre aquéllos con los derechos y libertades de los individuos.

Las nuevas tecnologías, en especial la telemática, impactan sobre individuos, grupos y sociedades, a partir y a través de sus crecientes capacidades de recolección, de procesamiento y almacenamiento, y de transmisión de información, que se despliegan a la vez en el espacio nacional, en el internacional, y en sus mutuos entrelazamientos y ramificaciones.

El Estado y los poderes privados, y sus relaciones simbióticas, pueden realizar el encuadre político, administrativo, policial y cultural-ideológico de la nación, y un grado virtualmente ilimitado de intrusión en la vida privada para un creciente control del individuo (Dommergues; Ackroyd, *passim*).

El Estado puede disponer de un sistema informático integrado que se ha ido constituyendo con el surgimiento y acumulación de la prensa escrita, la radiotelefonía, el cinematógrafo, la televisión, los transportes, las computadoras, las comunicaciones, los registros desarrollados a partir y a través de las múltiples formas de injerencia gubernamental. El Estado puede usar el sistema informático integrado para reunir informaciones sobre virtualmente todos los individuos, ciudadanos o habitantes de una sociedad dada. Lo hace para variados fines, como el servicio militar, el impuesto a la renta, la seguridad social, la seguridad pública, la policía, la

medicina y la salud. La intrusión en la vida privada se realiza mediante la necesidad y el requerimiento de la variable masa de documentación que justifique el cumplimiento de obligaciones y trámites y la obtención de posibilidades y beneficios: ejercicio de derechos electorales, permiso para conducir, impuestos, responsabilidades familiares, educación, identidad étnica o racial, adhesión religiosa, registro de virtualmente todos los principales aspectos de la vida individual (y colectiva). Debe recordarse al respecto, como se vio en una fase anterior del análisis, que el Estado ha ido asumiendo responsabilidades y decisiones antes inherentes a la familia amplia y a la comunidad local (educación, procreación, asignaciones familiares), la regulación más estrecha de instituciones familiares (situación de la mujer, divorcio, adopción, relaciones patrimoniales entre familiares).

A ello se agregan las posibilidades incrementadas de invasión de la privacidad sin debido proceso que provee el espionaje tecnológico, especialmente el electrónico. La Tercera Revolución es entre otras cosas una era de policía tecnificada. El espionaje tecnológico, especialmente el electrónico, ha sido desarrollado por una combinación de razones militares, políticas, criminalísticas, comerciales. Se lo ha utilizado y justificado sobre todo en función de las necesidades de inteligencia para la defensa y la seguridad nacionales, para la policía y la seguridad pública, y, sobre todo, especialmente durante la “Guerra Fría”, pero también más allá de ella, para el entrelazamiento si no la identificación pura y simple entre ambas necesidades y motivaciones. En sus diversas modalidades, fases y combinaciones no han dejado de estar presentes los intereses y las motivaciones del control político (Burrows; Ackroyd, *passim*).

Las necesidades propias de aumento cuantitativo y de mejora cualitativa de ambos tipos de vigilancia y control (policía orientada al interior, inteligencia orientada hacia el exterior), frente a las demandas y desafíos de una nueva era, plantean espinosos problemas administrativos, burocráticos, legales, constitucionales, filosóficos. Se trata sobre todo de los problemas implicados en las funciones de la policía para la seguridad pública, por una parte, para la inteligencia y la contrainteligencia frente a reales enemigos externos, por la otra, en una sociedad libre y abierta, con un sistema legal basado en la doctrina de presunción de inocencia. En un Estado de derecho, ello debe permitir a la sociedad, por una parte, protegerse a sí misma efectivamente, sin cambiar su naturaleza en el proceso, y por la otra, supervisar y controlar a las agencias de policía y de inteligencia permitiéndole al mismo tiempo ser óptimamente efectivas.

Estados, sistemas políticos y gobiernos, incluso sus comunidades policiales y de inteligencia, enfrentan hoy el desafío conceptual y organizativo planteado por la erosión de distinciones jurisdiccionales tradicionales: externo *vs.* doméstico, privado *vs.* público y gubernamental, económico *vs.* político, militar *vs.* civil, responsabilidades de inteligencia *vs.* responsabilidades de policía, responsabilidades federales *vs.* estatales y locales, y en lo exterior, amigo *vs.* enemigo.

La situación/proceso que se analiza lleva a la creación de prontuarios o *dossiers* con más información personal de la necesaria y conveniente, integrada en grandes bancos de datos. El incesante perfeccionamiento de las tecnologías de espionaje electrónico, la reducción o la desaparición de los diferentes secretos (impositivo, bancario, médico, etcétera), la tendencia a la reunión de los diferentes ficheros en un gran fichero central, apuntan al debilitamiento o la desaparición de la privacidad (Prémont; Messadié, *passim*).

Estos fenómenos plantean una serie de interrogantes que se busca responder para fines de adecuadas respuestas políticas y jurídicas, como los siguientes:

¿Cómo asegurar la privacidad y la seguridad, y cómo diseñar los mecanismos de identificación que permitan el acceso a los actuales y futuros bancos nacionales de datos, solamente para aquellos que necesitan saber, y cuáles son los tiempos y circunstancias en que deben saber? ¿Qué propiedades de la privacidad tienen valor social y deben ser preservadas? ¿Cómo distinguir con precisión el tipo de información al cual se debe prohibir el acceso? ¿Cuáles son los mecanismos legales, jurisdiccionales y constitucionales que están implicados en todo ello?

Las nuevas tecnologías crean o refuerzan otras amenazas a los derechos y libertades del individuo, como formas de ataque, manipulación y control de su psiquis. Ellas incluyen, entre otras, el descubrimiento y aplicación de catalizadores del cerebro, lo que entre otras denominaciones se ha bautizado como una química para la tiranía. Nuevas drogas y gases afectan la condición y la actividad mentales y el estado psicológico; ayudan al control de desórdenes; inducen la docilidad y alegría; borran hechos represivos de la memoria; controlan y uniformizan los estados de ánimo y las respuestas para adecuarlas a los patrones considerados socialmente adecuados por los tomadores de decisiones.

La problemática de la protección del ser humano abarca también los riesgos y catástrofes que provocan la energía atómica, los productos quí-

micos, el deterioro o destrucción del medio ambiente, los efectos negativos, peligros actuales y potenciales, de la aplicación de las nuevas tecnologías a la persona física o moral, la multiplicación exponencial de accidentes (terrestres, marítimos y aéreos). Así, las biotecnologías tienen por objeto directo el cuerpo humano o sus derivados; la informática o la telemática pueden concernir al hombre en su intimidad. Ello se vincula con los considerables riesgos económicos que conlleva el desarrollo de nuevas tecnologías por organismos de investigación ligados a empresas que quieren el aseguramiento de un rendimiento de sus inversiones, el monopolio de explotación por medio de patentes, la conquista de los mercados. Ello conduce a considerar al objeto de la investigación, es decir, a la persona, como un producto.

Las crecientes oportunidades científicas y tecnológicas para la intervención en los procesos de la vida humana, desde la concepción a la muerte, plantean complejos problemas políticos, jurídicos, éticos. Aquéllas dan lo que se ha calificado un poder cuasidivino para manipular a las personas a través de hechos de la vida que ya no son invariantes. Por ejemplo, la concepción es separable de la actividad sexual y de reproducción. Drogas, hormonas, nutrientes, pueden estimular el desarrollo supersaludable de órganos o miembros, producir individuos más o menos cerebrales o atléticos. Se puede dar lugar a la realización de diferentes opciones de eugenesia, negativa o positiva, con grandes variaciones en las respuestas éticas, políticas, jurídicas. Al mismo campo problemático corresponden los trasplantes.

Las nuevas tecnologías han creado mayores posibilidades de experimentos médicos sobre los seres humanos, a veces conducidos sin conocimiento del paciente, por médicos que actúan de acuerdo con sus particulares convicciones sobre lo que es científicamente exacto y tecnológicamente adecuado, y sobre el bien individual o general.

Las reacciones políticas y legislativas al respecto han llevado a distintas tendencias y tipos de intervención. Una de ellas rehúsa intervenir en lo jurídico, y prefiere dejar hacer a los científicos y tecnólogos en función de los dictados de su conciencia (profesional y ética). Otra tendencia proponga una intervención al nivel de las normas del derecho secundario (instrucciones administrativas), para cambiar rápidamente el texto cuando sea necesaria. Una tercera propone una intervención al nivel superior, de la ley o de la Constitución, con base en que los derechos del hombre son de interés para toda la nación, no sólo para determinadas corporaciones o admi-

nistraciones. Existen también propuestas de intervención al nivel internacional, para la protección de los derechos del hombre en ese marco y escala, y para la reglamentación de los mercados.

La intervención político-jurídica puede tener como objetivos la prohibición o el permiso. La intervención para prohibir multiplica las interdiciones y las infracciones penales o económicas, *v. gr.* respecto al aborto, a la maternidad por sustitución (madres portadoras), o al uso del cadáver.

En el mismo campo se halla el problema de la decisión de aceptabilidad o inaceptabilidad de las drogas psíquicas, y de la atribución de poderes por el Estado para imponer las soluciones adoptadas, incluso la criminalización de dichas sustancias, con la consiguiente posibilidad de una interferencia drástica, de control y dictado, de las vidas individuales.

Dentro de la constelación de la globalización se dan también cambios altamente significativos en el sistema político en general, y en la división de poderes del régimen constitucional democrático-liberal (Shonfield; Hauriou, *passim*).

La ciencia y las nuevas tecnologías, como se dijo, conllevan, generan o refuerzan tendencias predominantes a la centralización y a la tecnificación de la vida política y administrativa; a la toma de decisiones y a sus realizaciones en un marco nacional; a la uniformización de grupos, organizaciones e instituciones, de regiones y naciones completas. Individuos, oposiciones sociales y políticas, cuerpos electorales, tienen cada vez menos competencia técnica para pretender ejercer algún grado de control sobre el Estado en general y sobre el Ejecutivo en particular. No existe, o es insuficiente, lo que se ha denominado estilización de la vida política, es decir, la presentación de las políticas y acciones gubernamentales en términos simples y comprensibles, y con una localización precisa de las responsabilidades. Es cada vez más desigual el reparto de medios de información y comunicación de masas entre el Estado y la sociedad, entre el gobierno y la oposición. Son insuficientes en sí mismos y en su vigencia los medios de control, las elecciones generales y parciales, el referéndum y el plesbicio.

La creciente dificultad o la cuasiimposibilidad de comprender los nuevos fenómenos tecnológicos con sus implicaciones económicas y sociopolíticas son a la vez factor contribuyente a la vez que componente significativo de tendencias generalizadas en todo el mundo a la despolitización. Se privilegia el interés por los proyectos concretos más que por las perspectivas ideológicas. Se genera o refuerza la desconfianza y el

menosprecio hacia el viejo tipo de político representante y hacia las formas políticas tradicionales. Como fenómeno compensatorio, bajo el empuje de elementos irrationales en un mundo donde la técnica asedia al hombre, se afirman también las tendencias a la personalización del poder, al refugio en y bajo la autoridad del jefe carismático. A éste se le atribuyen poderes mágicos, de padre y protector, oído y visto por técnicas audiovisuales, capaz de encarnar la voluntad de crecimiento y modernización y de controlar a los técnicos que la realizan (Held; Denitch; Kaplan (x), *passim*).

Así, en Estados Unidos, la calidad, la velocidad, la naturaleza de la información difundida por los medios de masas alteran de muchas maneras la relación pueblo/gobierno.

La tecnología de información ha hecho a la vez posible y beneficioso para los políticos hacer de lado las estructuras políticas tradicionales que sostienen el proceso ordenado de gobierno, y en lugar de ello moverse hacia las cámaras de televisión para impulsar una cuestión particular. A medida que los dirigentes hacen esto, el cemento tradicional de la disciplina partidista y del gobierno por consenso empieza a disgregarse. Las confrontaciones adversarias proporcionan una adecuada dramatización televisiva, pero pueden con frecuencia llevar a malas decisiones políticas.

Las agendas nacionales e internacionales son cada vez más establecidas por los medios de masas, que identifican diariamente las cuestiones y sucesos que se califican como crisis o seudocrisis. Las verdaderas cuestiones, el enfoque crítico, el pensamiento deliberativo y los planes estratégicos de largo alcance, son con frecuencia víctimas de las acciones de control de daños que puedan requerirse en un momento dado. En tales circunstancias, en Estados Unidos, el viejo bipartidismo en asuntos exteriores ha caído presa de nuevas divisiones. Los dramas documentales de la televisión, en parte hechos, en parte ficciones, han intentado incluso cambiar el registro de los acontecimientos pasados. La fusión de medios de masas y acontecimientos ha creado una situación en la cual, según Daniel Boorstin, una “proporción cada vez mayor de nuestra experiencia, de lo que leemos y vemos y oímos, ha llegado a consistir de seudoacontecimientos” (Hauriou, *passim*). Este tipo de información rara vez es base sólida para buenos juicios sobre las políticas; desvirtúa el funcionamiento del gobierno representativo, concebido por los Padres Fundadores, que ya no funciona del modo originario. El uso de la tecnología de información ha superado de lejos al proceso político.

Estas implicaciones políticas de las nuevas tecnologías pueden contribuir incluso a crear o facilitar la posibilidad de una esclerosis del sistema político; de una complejización descontrolada, una desadaptación y una ineficiencia, de los procesos políticos, gubernamentales y administrativos. Se argumenta en ese sentido que el sistema constitucional de Estados Unidos mantiene los controles y la división y el equilibrio de poderes, establecidos desde los orígenes como nación soberana, en contradicción con los grandes cambios y nuevas condiciones, sobre todo con los requerimientos de eficacia y eficiencia nacionales e internacionales (*v. gr.*, frente a los retos multidimensionales de la llamada globalización).

Ello impediría a los gobiernos gobernar, y obstaculizaría o paralizaría las decisiones sobre reformas impopulares, pero indispensables. Las políticas nacionales se arrastrarían o detendrían. El sistema electoral contribuiría a distorsionar o a paralizar las decisiones. Los lobbistas y sus cabildos, los comités de acción política, otros grupos de interés y de presión, con sus particularismos y sus prejuicios respecto a diferentes reformas, perseguirían y coaccionarían a políticos, legisladores y administradores.

En el mismo orden de análisis, la opinión pública y el electorado no serían asistidos por los medios de comunicación masiva que, preocupados más por los beneficios y las audiencias a lograr e incrementar, que por informar, simplificarían los problemas políticos complejos, desinformarían o mistificarían, no ayudarían a razonar ni a criticar, no estimularían el despliegue de la imaginación política al servicio de necesarias reformas. Los partidos tendrían un papel desideologizante y despolitizante. Medios de comunicación y partidos contribuirían a producir o a reforzar una baja capacidad de información, de debate racional, de indignación y de movilización cívica (Mattelard; Bakis, *passim*).

Ciencia y nuevas tecnologías inciden y contribuyen a modificar uno de los supuestos fundamentales del régimen constitucional clásico, con el crecimiento hipertrofiado del Poder Ejecutivo, la pérdida de la importancia relativa del Parlamento, la resultante erosión de la división de poderes en el gobierno.

Con la complejización de la economía y la sociedad, la diversificación de actores sociales (sus representaciones, organizaciones e instituciones, sus divergencias y enfrentamientos), la gravedad de ciertas áreas problemáticas (defensa, seguridad, crecimiento y modernización, conflictos sociales, legitimidad y consenso), los incrementos tendenciales de la centralización del poder político y del intervencionismo socioeconómico

y autonomización del Estado, la multiplicación de las políticas públicas, la extensión de la legislación económica y social: todo ello da lugar a los flujos de poderes y a la centralización creciente de las decisiones políticas en las cumbres del aparato estatal propiamente dicho, la cúpula político-administrativa constituida por la rama ejecutiva del gobierno, su personal y su aparato.

El Parlamento deja de ser la sede y el foro para la formulación, articulación y defensa de los intereses particulares de diferentes clases, grupos e instituciones en competencia, y de los intereses generales del sistema, y para la negociación, la transacción, el arbitraje, de sus contradicciones y conflictos. La garantía de la continuidad (social, política, sistémica), pasa cada vez más del Parlamento al Ejecutivo.

La importancia incrementada de las intervenciones económicas y sociales del Estado se traduce en el crecimiento geométrico de leyes, decretos y reglamentos. Ello vuelve prácticamente imposible a los políticos profesionales el conocimiento y preparación de la legislación. El parlamento carece de capacidad institucional, y sus miembros individuales de formación experta, para el tratamiento de las múltiples políticas públicas; la toma de decisiones económicas, sociales y políticas muy técnicas; el control y la orientación efectiva de las cuestiones científicas y tecnológicas. Parlamento y legisladores se prestan poco para la elaboración y revisión de normas referidas a cuestiones científicas y tecnológicas, aparecen como incompetentes y subordinados respecto al Ejecutivo. En cuestiones científicas y técnicas, en sí mismas o como dimensiones significativas de otras cuestiones de peso, las funciones del Parlamento tienden a reducirse a dar fuerza legal, con base en informaciones limitadas, a decisiones ya tomadas a nivel ministerial. Esta situación contribuye a la baja del prestigio y la autoridad del Parlamento.

A la inversa, el incremento y acumulación de personales y entes tecnificados, de recursos, instrumentos y mecanismos científicos y tecnológicos, se concentra alrededor del Poder Ejecutivo y en su interior. El Ejecutivo puede usar más y mejores medios de análisis, información, decisión y control (investigación operativa, computadoras, sondeos, medios audiovisuales); conoce y aprovecha mejor el momento político para consultas y decisiones (*v. gr.* para la disolución del Parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones).

El intervencionismo y autonomización del Estado, la hipertrofia del Ejecutivo en detrimento del Parlamento, la acumulación creciente de las

decisiones políticas en las cumbres del aparato gubernamental propiamente dicho, la concentración y centralización de los grupos de poder socioeconómico, la articulación no oficial o privatizada de los intereses de clases y grupos, se corresponden, se siguen en paralelo y entrecruzadamente. Importancia creciente adquieren los *lobbies* privados, *v. gr.* en los Estados Unidos las fundaciones, los grupos de planificación de políticas, los *think tanks* y las *task forces*. Los *lobbies* son expresión de intereses particulares de grupos y organizaciones empresariales, de gran, mediana y pequeña dimensión. Su papel primordial es la influencia organizada sobre los procesos de formación y aplicación de las decisiones políticas al nivel del Estado, en el Parlamento, pero sobre todo en el Ejecutivo; la realización de negociaciones decisivas con la administración; la asunción de la iniciativa en la formulación de proyectos o de modificaciones de leyes; el ejercicio de un poder de control en última instancia de la legislación en curso.

La insuficiencia, si no el agotamiento del Parlamento y de la ley ante los problemas a resolver, se ha expresado en el cambio de la jerarquía de las normas jurídicas, especialmente entre ley, decreto y reglamento; en las formas de extensión de los poderes de la administración, como el poder reglamentario; en el refuerzo de la delegación legislativa, como la ley-cuadro en la cual el Parlamento da los principios generales y los decretos del Ejecutivo fijan los detalles (Debasch; Chevalier y Loschak; *passim*).

Al lado del Poder Legislativo parlamentario ha aparecido un poder reglamentario reservado al gobierno o a las altas autoridades administrativas para completar la legislación o facilitar su aplicación. De hecho, este poder reglamentario ha beneficiado más a la administración, que dispone de recursos técnicos suficientes para elaborar textos, que al gobierno general. En la época moderna, en la mayoría de los Estados, el poder de estatuir por regla general atribuido al gobierno —y por lo tanto de hecho a la administración—, se ha desarrollado considerablemente. La actividad del Estado moderno implica la adopción de medidas generales, cada vez más numerosas y técnicas. El parlamento ha debido reconocer su incompetencia, y se ha descargado de su trabajo por dos técnicas diferentes.

Las leyes de iniciativa parlamentaria son cada vez más raras. Los proyectos coherentes preparados por la administración son sometidos al parlamento por el gobierno —cuando la Constitución lo permite— o por diputados de acuerdo con el Ejecutivo.

Por otra parte, el parlamento ha delegado al gobierno, y de hecho a la administración, en hipótesis cada vez más numerosas, el cuidado de dictar normas generales que se vuelven una de las principales actividades de la administración. La legislación administrativa se ha vuelto por su volumen más importante que la legislación parlamentaria. La administración parece ser la única en detentar el poder de adaptar la regla a la diversidad de los casos concretos, a la multiplicidad de las intervenciones estatales. Los desequilibrios en las instituciones políticas de las democracias liberales se dan también entre el poder del Estado central y los poderes locales, tanto en los Estados federales (Estados Unidos) como en los tradicionalmente centralizados o unitarios (Francia) (*Selwin Miller, passim*).

El poder federal ha ido creciendo en los Estados Unidos, no por modificaciones a la Constitución de 1787, sino por el aumento de importancia política de los asuntos asignados por aquélla al Estado federal; por la creciente tecnificación de la vida administrativa y política; por el proceso de autoacumulación de poderes que es inherente al intervencionismo y al dirigismo; por el aumento de las capacidades financieras y técnicas del Estado federal, cada vez más superiores respecto a las de los estados y gobiernos locales, y de las consiguientes facilidades de toma y ejecución de las decisiones. Es el caso de la defensa nacional (investigaciones atómicas y espaciales); del comercio interestatal; de las medidas anticíclicas; de las tareas de adaptación del capitalismo a las exigencias integrantes o resultantes de las Revoluciones Tecnológicas. El sistema federal central, fuertemente organizador, uniformador y concentrador, crea o refuerza una tendencia a la declinación relativa de los recursos locales de estados y condados (*Faundez, passim*).

10. Sector público y privatizaciones en los centros desarrollados

El Estado dirigista y benefactor ha venido sufriendo recientemente en los centros desarrollados, restricciones y límites a su desempeño y progreso, concretadas en su adelgazamiento, su reestructuración y su reorientación, sobre todo en lo que respecta a las dimensiones y alcances de la seguridad y bienestar sociales, y a las empresas paraestatales. Ello resulta del interjuego de dos tipos de factores y procesos interactuantes (Kaplan (r), pp. 175-198).

Por una parte, las reestructuraciones se relacionan estrechamente, por una parte, con la naturaleza ambigua y contradictoria de la empresa públi-

ca, sus dificultades y crisis. Tienen que ver también, por otra parte, con los condicionamientos y requerimientos impuestos por la trascendente mutación del capitalismo; la apertura de las economías que hace de los factores externos la variable clave de las políticas económicas; las coacciones de la competencia entre las grandes empresas y gobiernos de las naciones desarrolladas en mercados cada vez más globalizados y desregulados; las crisis y recesiones (Gough; Bizaguet; Wilson; Dembinski; Gladé; Kamerman y Kahn, *passim*).

La acumulación de funciones, tareas y cargas en el Estado y su sector público excede sus capacidades y recursos, en respuesta a una masa de necesidades y demandas contradictorias o sectores influyentes de la población. Ello va restringiendo sus capacidades y recursos, su eficaz desempeño y sus logros. Se genera así el descontento, el descrédito, la desautorización, las demandas de desmantelamiento y privatización (Rosanvallon, *passim*).

La crisis del Estado dirigista/benefactor se manifiesta sobre todo en lo referente a las empresas públicas, y a las funciones de protección y seguridad sociales. Los gastos públicos vinculados con las políticas de seguridad y redistribución crecen más rápido que el producto interno bruto, mientras que los ingresos del gobierno disminuyen. Se abren así las tijeras del crecimiento económico y del desarrollo social. Se agravan el déficit presupuestario y el endeudamiento del Estado, el desequilibrio de la balanza de pagos y la inestabilidad monetaria; se incrementan los costos y se reducen los márgenes de beneficio de las empresas, las insuficiencias de la competitividad y del crecimiento. La insuficiencia de ingresos del Estado le resta capacidad para garantizar a todos los grupos involucrados la cantidad, calidad iguales y baratura de los servicios públicos y sociales (Merrion; O'Connor; Ramauri y Vernon Villar, *passim*).

La crisis del Estado benefactor no es puramente financiera, sino también social y política; alimenta desequilibrios y conflictos que se entrelazan con las tendencias y efectos emergentes de la mutación capitalista en la periferia y los centros, de la transnacionalización y de la globalización económico-política. En la década de 1980, los gobiernos de los países desarrollados se ven acosados por la crisis de la deuda externa, la caída de los mercados internacionales, la competencia despiadada en un contexto de creciente integración internacional, la marcha hacia un capitalismo mundializado y desregulado; las consiguientes repercusiones internas se vuelven frecuentes, e intensas las demandas internas y externas de reducción de la injerencia y los costos del Estado intervencionista o dirigista,

de debilitamiento o supresión de las políticas y régimenes de seguridad y bienestar sociales, y de privatización de sus empresas. Estas demandas provienen de fuerzas ideológico-políticas nacionales del sector privado y de partidos y gobiernos, sobre todo conservadores, pero también centristas y socialdemócratas, más o menos inspirados por la ideología neoliberal, y de influyentes instituciones y organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico).

La impugnación y la demanda de reformas apuntan, sobre todo, a la reducción e incluso el desmantelamiento del fuerte papel socioeconómico del Estado en la regulación económica y en la protección y seguridad sociales, a la privatización de las empresas públicas, y a la supresión del tipo vigente de representación de los asalariados en la empresa, y de negociación colectiva. Con ello se ha esperado eliminar los factores responsabilizados de la crisis y el estancamiento (*Massey, passim*).

La respuesta del Estado desarrollado a las críticas y demandas de una agenda de reformas globales ha comenzado por la aplicación a empresas públicas de medidas de rehabilitación o reestructuración, en especial, reglas de dirección y gestión e incentivos a la eficiencia, que son de tipo privado, pero no implican transferencia de su propiedad. Más allá, se toman medidas que buscan liberalizar el medio ambiente económico general, mediante las desregulaciones generales, apertura de la economía a la competencia internacional, desmonopolizaciones, que pueden implicar o traer consigo el abandono de empresas públicas y la transferencia del poder del Estado hacia colectividades descentralizadas, o hacia grupos extranjeros (*Bizaguet; Glade; Shaikln; passim*).

Esta primera fase tentativa va dando lugar cada vez más a una estrategia y una política de privatizaciones; es decir, transferencias al sector privado de la propiedad de empresas en las cuales todo o parte del capital es poseído por poderes públicos u otras colectividades. Los derechos de propiedad y posesión, y por lo tanto los poderes inherentes, se desplazan desde gobernantes y administradores públicos, a propietarios y empresarios nacionales y extranjeros. La privatización implica la reducción de la propiedad, el control y la gestión de empresas públicas, la disminución de su número y alcance, y, consiguientemente, el refuerzo del dominio y el control privados en la toma y ejecución de las decisiones sobre la inversión, la producción, la distribución y el consumo en la economía nacional.

El proceso de privatización presupone justificativos y fija objetivos que se entrelazan y refuerzan. Ante todo, se alega la necesidad y conveniencia de la desreglamentación o desregulación, la desestatización en general, que disocien lo más posible al Estado de la gestión económica, y favorecen correlativamente la expansión de la empresa privada y de la competencia en el mercado libre, como medios de lograr niveles más altos de eficacia, eficiencia y rendimiento. El Estado debe establecer el marco general dentro del cual las fuerzas del mercado operarán, y retener un papel mínimo en el manejo eficaz de lo que reste del sector público, y en la provisión de una “red de seguridad” del bienestar.

Las privatizaciones deben ser fuentes de importantes recursos extraordinarios; deben reducir el endeudamiento y el déficit gubernamentales, la oferta de dinero como factor de inflación, los impuestos directos en beneficio de las empresas privadas; deben controlar el gasto público al tiempo que mantener sus altos niveles en rubros indispensables (obras públicas, infraestructuras).

Las privatizaciones permiten seguir adelante con la desregulación reestructurante de la economía y del empresariado nacionales, para estímulo del sector privado, y de diversas formas del accionariado popular. La apertura del sector de empresas públicas en favor de capitales privados, a través de bolsas de valores, dinamizará las plazas financieras, en la actual fase de ascenso del mercado financiero mundial tecnológicamente integrado. La privatización es identificada con una “cruzada del capitalismo popular” a través de una mayor participación de trabajadores, empleados y pequeños ahorristas, nuevos “minicapitalistas”, propietarios-accionistas, en las empresas privatizadas, más interesados en su vida y en su gestión eficiente de aquellas de las empresas como “minicapitalistas”. Así instaurada una “democracia propietaria-accionaria”, se difundirían los beneficios del capitalismo; se reduciría el poder sindical; se contribuiría a una reconciliación del capital y el trabajo.

Las privatizaciones se han realizado con una gama de modalidades específicas según los contextos y coyunturas nacionales, entre las cuales se destacan:

- a) Venta de acciones de empresas públicas a través de la bolsa.
- b) Colocaciones privadas y subastas competitivas para las acciones.
- c) Venta de bienes de empresas públicas.
- d) Contratos o arrendamientos de gestión.

- e) Venta a trabajadores, empleados, técnicos, administradores.
- f) Liquidación completa.

El avance del proceso privatizador se ha ido dando en las décadas de 1880 y 1890, con variables intensidades y grados, en Europa (Francia, Gran Bretaña, Alemania) y los países desarrollados en general, pero también en países latinoamericanos.

Las privatizaciones de los países capitalistas desarrollados en las recientes décadas exhiben un balance provvisorio de variables logros, pero también de insuficiencias y limitaciones.

La experiencia de las privatizaciones en los países desarrollados, y también en los países en desarrollo, como los latinoamericanos, han dado lugar a críticas y cuestionamientos respecto a los argumentos justificatorios, premisas y resultados. No siempre el Estado es mal administrador, ni toda empresa pública ineficiente y condenada al fracaso. A la inversa, no siempre ni necesariamente las privatizaciones garantizan la libre competencia de las empresas privadas dentro de un mercado libre y autorregulado; ni dan lugar al aseguramiento de decisiones y acciones favorables a las mejores opciones, ni garantizan la eficiencia en combinación con la atención a las necesidades de la población y a los requerimientos del interés general.

Una argumentación constituyente y justificatoria de las privatizaciones puede enmascarar los motivos reales de los gobiernos. Así, por ejemplo, detrás del argumento de la mayor eficiencia a lograr por la libre competencia en el mercado, y pueden estar las aspiraciones gubernamentales a la venta de las empresas públicas para el logro de los más altos ingresos posibles. A su vez, la venta de acciones públicas se ha realizado a menudo a valores menores que los del mercado, sin realizar así su verdadero valor, y con pérdida de los beneficios futuros. Muchas de las industrias vendidas no tienen pérdidas, y por el contrario son comercialmente exitosas y financieramente rentables. Los importantes recursos provenientes de la venta de patrimonios públicos pueden resultar afectados a presupuestos corrientes, para compensar las reducciones de impuestos (siempre populares y electoralmente redituables), financiar cargas de funcionamiento, subvencionar empresas no rentables. Con ello se ha podido dar a la opinión pública, la falsa impresión de una mejora de la situación financiera del Estado. El procedimiento no puede continuar indefinidamente, habiendo un límite a lo que se puede vender. El agotamiento, más tarde o

más temprano, del *stock* de empresas a privatizar, obliga a encontrar otras fuentes de financiamiento permanente, como el aumento de los impuestos, de la deuda pública, de la moneda circulante, volviéndose a los males que se quiso evitar con las privatizaciones.

Los gobiernos suelen privilegiar la transferencia al sector privado de empresas ya rentables o potencialmente rentables y susceptibles de un desarrollo ulterior. Los compradores pueden adquirir empresas estructuralmente deficitarias para un inmediato despedazamiento de los despojos.

Si no se toman suficientes precauciones, los programas de privatización pueden entrar en colisión con medio ambientes negativos en la economía y en la sociedad, verse limitados o frustrados por aquéllos. Las empresas resultantes de la privatización pueden hacer un mal uso, contrario a los objetivos proclamados, de las desregulaciones y de la consiguiente libertad adquirida. A falta de reales condiciones de competencia en el mercado, donde en vez de la mano invisible reina la muy visible mano de los oligopolios (nacionales y transnacionales), y la privatización puede traducirse en un cambio del monopolio público al privado. Así, en el caso británico, British Telecom, British Gas, British Airways, pasan de monopolios públicos a privados. El cambio de propiedad no necesariamente mejora el desempeño. La responsabilidad hacia el público se reduce cuando el control es tomado por juntas anónimas que representan grandes instituciones financieras (fondos de pensión, compañías de seguros).

El procedimiento —incluido en la mayoría de los programas de privatización— de las suscripciones bursátiles para la expansión del accionariado popular los condiciona al estado de los mercados financieros nacionales, y con ello a la posibilidad de imprevistas frustraciones y desvirtuaciones. El mercado financiero debe disponer de adecuada infraestructura y de un ahorro potencial que asegure las operaciones sin secar las fuentes de financiamiento en detrimento de otras empresas que buscan en el mercado los recursos para sus programas de inversión. Para la prevención de riesgos se propugna un mercado muy permeable de acciones y valores; una restricción voluntaria de la demanda de recursos del Estado para el pago de sus deudas y déficit; un escalonamiento del calendario de privatizaciones y un procedimiento riguroso y respetado de precios de venta.

A falta de estas condiciones de garantía, la apertura al accionariado popular puede dar ventajas especiales a pequeños ahorristas y asalariados, que recarguen los costos de operación. El paquete accionario puede subdividirse en un número excesivamente grande de accionistas, impidiendo

el logro de mayorías duraderas para la toma de decisiones necesarias. Los principales accionistas pueden constituir —antes, durante o después de la emisión— núcleos duros que comparten una minoría de bloqueo, y pueden permitir incluso la toma del poder por un grupo competidor o por un inversor extranjero.

La privatización exige además un adecuado clima bursátil y económico general de buenas perspectivas y optimismo razonable. La privatización lanzada en momentos de baja bursátil o recesión general ve limitadas sus posibilidades de éxito, y puede obligar a un ritmo lento o a un abandono del respectivo programa.

Las ventas de acciones de empresas públicas en privatización en el mercado de valores tienen las ventajas de la relativa transparencia, la rapidez y la capacidad de estímulo de la propiedad generalizada de acciones. Requieren, sin embargo, condiciones no fácilmente reunibles en países en desarrollo, y en aquellos que intentan transitar de una economía colectivista y centralmente planificada a una de propiedad e iniciativa privadas y de competencia en el mercado libre (Hungría, Polonia, Rusia). Entre la insuficiencia o carencia de condiciones se menciona la inexistencia y falta de traición de los mercados de valores o, si éstos existen, las inadecuaciones en la publicación de informes anuales y en la aplicación de patrones mínimos de gestión eficiente. La subasta competitiva y la venta privada tratan de evitar estos problemas, al costo de una menor transparencia que invita al favoritismo y el abuso, y permite la concentración de la propiedad en manos privadas en detrimento de la eficiencia y la equidad.

Determinadas industrias y servicios necesitan por sus propias características una organización a escala nacional. Su privatización y fragmentación en aras de la competencia no sólo no trae beneficios, sino que causa duplicaciones y desperdicios. Con la privatización, oligopolios y *holdings* extranjeros pueden adquirir posiciones clave en sectores neurálgicos o vitales, de importancia estratégica, para el crecimiento, la defensa, la seguridad, la autosuficiencia y hasta la supervivencia nacionales (informática, transportes y comunicaciones, audiovisual, nuclear, espacio, armamento, construcciones aeronáuticas, etcétera). Ello ha dado lugar a la imposición gubernamental de paliativos y limitaciones de diverso alcance. En países de régimen democrático y de acceso, permanencia y rotación en el gobierno mediante la competencia de partidos en elecciones periódicas, ha resultado difícil o cuasiimposible el consenso en favor de la estrategia y

las políticas, a partir y a través de éxitos en el desempeño de la economía nacional y en el mantenimiento de ciertos equilibrios sociopolíticos básicos entre fuerzas y tendencias y entre opciones, que no dejan de ser contradictorias o conflictivas.

Las políticas desestatizantes y privatizantes de los gobiernos finalmente no producen “un milagro económico”. No impiden la recesión; no detienen ni revierten la declinación de la economía. No eluden los condicionamientos externos que impone la apertura a una economía mundial crecientemente globalizada, sobre cuyos movimientos no llegan los gobiernos a tener un considerable control. Tales estrategias y políticas precipitan desregulaciones y privatizaciones; imponen condiciones excesivas de competencia salvaje y de gestión rigurosa; crean o refuerzan los factores de crisis y degradación cuantitativas y cualitativas del empleo y la seguridad social; ahondan desigualdades y conflictos sociales y políticos de todo tipo.

Con la fase actual, en efecto, va finalizando la expansión del sector público creador de empleos. La última oleada de innovaciones técnicas es masivamente destructora de empleo, con despidos masivos en empresas productoras o usuarias de alta tecnología sin baja de la producción y sin que nuevos empleos aparezcan en otras empresas de los mismos sectores. Asciende el uso del llamado *reengineering* como nueva forma de reestructuración industrial que optimiza los procesos de producción a fin de eliminar la mano de obra no necesaria al cumplimiento del oficio-núcleo de la empresa. La apertura a la economía globalizada conlleva importaciones a bajos precios y competencia entre los propios países industrializados, entre éstos y los países en desarrollo. Aumento de las condiciones de sobreexplotación del trabajo y la extensión de la precariedad. El desempleo de millones va acompañado por la renuncia de otros millones a la búsqueda de trabajo, o por la aceptación del empleo de tiempo parcial. Desde los años de 1970 caen las participaciones de los salarios en el ingreso nacional. La demanda global se ve afectada por el desempleo, el estancamiento del poder de compra de los salarios, y la reducción del consumo, como contribuciones a una crisis que a su vez realimenta aquellos procesos y desigualdades.

Las reducciones masivas de personal y del goce efectivo de derechos de seguridad social pueden mejorar la productividad y asegurar el avance y la competitividad de las empresas privatizadas, pero también producir consecuencias perturbadoras y eventualmente explosivas, en sectores pro-

fesionales, grupos y clases sociales, regiones, naciones y Estados. Surgen así los peligros de choque entre estos patrones predominantes del capitalismo desarrollado, mundializado y desregulado, y el sistema de relaciones sociales y equilibrios políticos que fue impuesto en las décadas anteriores por presiones y logros de importantes actores y movimientos socioeconómicos y políticos. La crisis del Estado dirigista/benefactor y de sus sistemas de empresas públicas y de seguridad social debilita la integración relativamente menos conflictiva de los movimientos sindicales y políticos de trabajadores y clases medias técnico-profesionales y empresariales en el Estado y la sociedad.

En Europa Occidental, Oriental y Central desde el desplome de la Unión Soviética y países de su bloque, las estrategias y políticas de desregulación y privatización traen consigo cambios concomitantes en el poder económico y social. Crea ganadores, pero también perdedores potenciales o actuales (personal de empresas públicas, trabajadores, funcionarios, cuadros técnicos, sindicatos, consumidores subsidiados), que pueden articular considerables oposiciones políticas, e incluso bloquear el avance de la privatización (Dembinski, *passim*).

Así, desde mediados de la década de 1970 se ve frenada la expansión del Estado dirigista/benefactor incluso con gobiernos socialdemócratas (Francia, España), se ven incapacitados de proseguir políticas expansionistas. Pero gobiernos conservador-liberales (Gran Bretaña, Ronald Reagan), tienen pleno éxito en sus políticas de privatización y de reducción de los gastos de salud, educación o seguridad social. Algunos gobiernos, como el británico de John Major, buscan mostrar una mayor sensibilidad a las demandas de los sectores de mejora del empleo y el ingreso, de la educación, la salud, otros servicios públicos. Se intenta reconciliar privatizaciones y empresas públicas, mercado libre y reforma social, individualismo exitoso y responsabilidad colectiva. Se redescubre el papel positivo e indispensable del Estado en la economía y la sociedad. En los regímenes multipartidistas, la política de coaliciones refuerza los patrones de gastos. Mientras partidos conservadores-centristas y socialdemócratas se alternan en el gobierno, en Holanda, los países escandinavos, Italia, el gasto social sigue subiendo.

Resulta hoy extremadamente difícil o casi imposible hacer predicciones exactas sobre el futuro de la intervención del Estado dirigista/benefactor en la economía, en la empresa pública y en la seguridad social, después de la fase reciente y actual de desmantelamiento, desregulación y

privatización. Si la crisis del Estado vuelve difícil o improbable la alternativa de regreso a las formas anteriores de intervencionismo y dirigismo, también lo es el escenario de una economía y una sociedad organizadas por la supremacía o el exclusivismo del mercado y las empresas privadas en competencia. En todos los escenarios de organización y funcionamiento de las economías, las sociedades y los sistemas políticos, y del orden internacional, ocupa un lugar central el replanteo de las relaciones entre Estado y sociedad, sector público y sector privado, planificación y mercado.

11. *Intervencionismo y autonomización del Estado latinoamericano*

El Estado latinoamericano sufre una doble erosión en su soberanía y en su intervencionismo. Por una parte, desde afuera y desde arriba, por la transnacionalización y mucho de lo que ésta trae en su estela. Por otra parte, desde abajo y desde adentro, por el crecimiento insuficiente e incierto, la crisis y descomposición económicas, la polarización y disolución sociales, la desestabilización y conflictividad políticas, la segmentación de las sociedades (Held; Horsman y Marshall; Boyer; Kaplan (s) y (t), capítulos VII, VIII y IX, *passim*).

Estado y élites públicas aumentan sus intervenciones, funciones y ámbitos, sus poderes e instrumentos; tienden al monopolio político y a la autonomización; se convierten en actor decisivo en la configuración y el funcionamiento de la sociedad, de su reproducción y sus cambios. El Estado asume la garantía de las condiciones de implantación, reproducción y crecimiento del neocapitalismo periférico; la regulación de sus conflictos y tendencias entrópicas; todo lo que no resulta de la espontaneidad del mercado y de la empresa privada.

Servidor del crecimiento del sistema y de la gran empresa privada, pero necesariamente atento a las exigencias de la racionalidad del conjunto social, a las demandas y presiones de clases subalternas y dominadas, y orientado sobre todo por sus propias necesidades e intereses, el Estado se institucionaliza a sí mismo y a las principales relaciones y estructuras de la sociedad. Es productor de legitimidad y consenso para sí mismo y para el sistema. Instaura y reajusta el orden jurídico. Asume funciones de organización colectiva y políticas socioeconómicas, de coacción social, cultural-ideológicas y educacionales, de relaciones internacionales.

En lo socioeconómico, el Estado interviene en la disponibilidad de recursos, la producción y distribución de bienes y servicios y de ingresos,

la jerarquización de necesidades y satisfactores, la fijación de fines y opciones. Se vuelve empresario, productor y administrador de bienes, servicios, infraestructuras, actividades de base y de avanzada, comprador y vendedor. Es inversor directo y sostén de la inversión privada. Contribuye al mantenimiento de los niveles de ocupación, de ingreso y de consumo de la población (empleo burocrático, servicios y transferencias sociales). Asegura el financiamiento público de la producción y la rentabilidad de la gran empresa privada. Asume políticas compensatorias, de prevención y superación de crisis, acciones de crecimiento y modernización. Un subsistema o aparato de coacción y control funciona para la represión, la dirección y regulación, la mediación y arbitraje entre clases y grupos, instituciones y espacios, el manejo de sus contradicciones y conflictos, con miras a la integración y el equilibrio sociales, todo bajo la égida del Estado.

El Estado se vuelve coproductor, coimportador y codifusor de cultura e ideología, de tecnología y ciencia, de educación. Es mediador en las relaciones entre el país y el sistema internacional, entre grupos y procesos internos y externos, entre la dependencia y la autonomía. El Estado interviene en las condiciones que lo producen y las desarrolla para reforzar su autonomización y su primacía. Se hipertrófia, concentra y centraliza poderes y recursos; defiende sus intereses propios como aparato/institución/grupo. Se separa de la sociedad y al mismo tiempo la penetra, a través de una red de relaciones de dominación y de servicio, de simbiosis y de parasitismo.

El personal político y administrativo, la burocracia tradicional y la tecnocrática, la civil y la militar, crecen y se refuerzan, se especializan y desarrollan sus intereses y poderes, como capa social específica y como tipo de organización. La mediación y la regulación respecto a clases, grupos e instituciones establecen relaciones de poder con ellas; las hacen depender del Estado y la burocracia pública para su existencia y la satisfacción de intereses. Grupos políticos y administrativos se reclutan en sectores no dominantes, logran en y por el Estado posibilidades de vida, ascenso y poder; organizan y manipulan grupos mayoritarios, como base y clientela; generan así subsistemas de poder y constelaciones de intereses que refuerzan sus tendencias autonomizantes. Expresión extrema de esta tendencia, las fuerzas armadas se politizan, tienden a ser élite tecnoburocrática que converge con sectores equivalentes de la tecnoburocracia civil, en acuerdos, proyectos y prácticas gubernamentales.

Mediadores y árbitros en sociedades conflictivas y cambiantes, el Estado y las élites públicas actúan para su propia supremacía, como instancia autonomizada de clases, grupos e instituciones, autoconvencidas en grados variables de su neutralidad. La clase socioeconómicamente dominante, fraccionada y conflictuada, incapaz de conciencia y voluntad unificadas, debe depender del Estado para estructurarse, participar en la hegemonía o capturarla y ejercerla, defenderse de enemigos y amenazas. El bloque en el poder es heterogéneo, dividido por contradicciones y conflictos de fracciones, presionado por otras clases y grupos. Diferentes sectores y ramas del aparato estatal son sedes del poder de representantes de grupos dominantes y no dominantes, en competencia por su control. Los mecanismos de promoción grupal e individual, la democratización en el reclutamiento del personal del Estado, introducen en éste a políticos y administradores de origen medio y popular. Los conflictos en la clase dominante, y entre ésta y clases subalternas y dominadas, requieren el arbitraje del Estado, sobre todo en situaciones críticas o convulsivas.

Las decisiones del Estado se toman y cumplen así, en general, según un orden de prioridades de actores, intereses y objetivos, que favorecen (en orden descendente) a las élites públicas, a las exigencias de la racionalidad global del sistema, a las fracciones más fuertes de la clase dominante, a ésta en su conjunto, a fracciones y grupos más organizados e influyentes de las clases subalternas y dominadas.

La multiplicación de funciones y poderes del Estado contribuye al reforzamiento de su intervencionismo y autonomización, al predominio del presidencialismo, y al impacto de todo ello sobre los papeles, modos y grados de participación, y los logros, de los principales actores del subsistema político y de la sociedad civil.

El Estado se concentra y centraliza como aparato y foco de poder; se redefine en su naturaleza y funcionamiento. Se coloca fuera de la sociedad y sobre ella; al mismo tiempo la penetra y es presionado y penetrado por ella y sus grupos; se segmenta en fracciones político-burocráticas en competencia y se conflictúa en su propio seno.

En esta triple dinámica, de todos modos el Estado tiende a someter a la sociedad: contribuye a masificarla y atomizarla, a impedir o limitar a sus órganos de expresión, de participación, de control del Estado. Con un estilo tecnoburocrático y en un cuadro totalizante, el subsistema de control del Estado supervisa y manipula a clases y grupos, instituciones y regiones. Por y para ello se dan el crecimiento y la centralización del poder

público; el ascenso del Ejecutivo en detrimento del Legislativo y del Judicial; el uso cuasimonopolista y sesgado de los medios de información y comunicación y la manipulación de la opinión pública; la tecnificación de la vida política y administrativa; el avance de la tecnoburocracia y de la represión. El Estado tiende al encuadre ideológico y político-administrativo de la nación, a la intrusión en la existencia privada. Las instituciones son supervisadas, se publicizan y politizan, pierden independencia, se heteronomizan.

Estas tendencias y procesos tienen implicaciones para las relaciones entre el Estado y la sociedad civil; sobre todo para su virtual ausencia, su mera latencia, o su subdesarrollo y papel secundario. La autonomización y rectoría del Estado a la vez contribuye a promover la emergencia y avance de la sociedad civil, la controla y debilita, impide su expansión y su retroacción influyente sobre la sociedad política y el Estado.

Estatismo y presidencialismo se expresan y refuerzan también a través del régimen constitucional y jurídico, y de los patrones cultural-ideológicos prevalecientes, cuestiones tratadas en otras partes de este trabajo.

Los efectos desfavorables de la economía internacional para los países subdesarrollados, y en particular los latinoamericanos, en las dos últimas décadas, son agravados por las políticas de apertura comercial y financiera indiscriminada, de favoritismo hacia la inversión extranjera, en contraposición al incrementado proteccionismo de los países desarrollados, de deterioro de los términos del intercambio para las producciones de los países subdesarrollados. Se acumulan e interconectan desfavorables balanzas comerciales y de pagos, endeudamiento externo, hemorragia de intereses con tasas en ascenso, una alta relación deuda/exportaciones, la dependencia de los movimientos especulativos del capital financiero transnacionalizado. Se estancan o reducen los flujos de ayuda, los préstamos de agencias multilaterales de desarrollo, las inversiones privadas extranjeras. Se incrementa el drenaje de capital hacia los grandes centros e instituciones del mundo desarrollado. Se reactualiza e instala en la permanencia el peligro inflacionista. Los déficit de la balanza comercial, de la balanza de pagos y del presupuesto, un endeudamiento convertido en estructural y permanente, aumentan y contribuyen al estallido de crisis financieras. Se vuelve problemático el crecimiento económico sostenido con crecientes obligaciones externas, y con más razón aun el desarrollo social y político (*Bulmer-Thomas, passim*).

En este contexto estructural, grandes empresas y grupos dominantes aceptan el intervencionismo del Estado de manera condicional y transitória, pero le transfieren problemas y costos de las situaciones normales, y de las coyunturas y crisis, al tiempo que le niegan los recursos requeridos para su funcionamiento regular y eficiente. No admiten al Estado que pretenda ser en alguna medida principal protagonista del crecimiento con cambio social, productivo y redistribuidor, promotor de la participación política amplia y de la democratización. Utilizan los fracasos del Estado para exigir la reducción de su autonomía y de su injerencia, la privatización del sector empresarial público, la reorientación de los fines y contenidos de sus intervenciones; en suma, la desestatización.

12. *El Estado: entre la crisis y la reforma*

En un medio ambiente económico internacional problemático y tendencialmente desfavorable en las últimas dos décadas, el crecimiento del comercio mundial declina en relación con el crecimiento de la producción mundial. Las economías de los países avanzados, individualmente y con tendencia a los bloques productivo-comerciales, incrementan sus exportaciones en una doble dirección. Por una parte se desplazan del intercomercio al intracomercio, especialmente en manufacturas y productos capitalintensivos; concentran gran parte de su comercio y de sus inversiones entre ellas mismas. Por la otra, intensifican su competencia y aumentan su proteccionismo respecto a Latinoamérica y el Sur; les exigen la apertura en favor de sus propias exportaciones e inversiones; les imponen condiciones desfavorables en el comercio exterior y el financiamiento; incrementan sus exportaciones en esa dirección y disminuyen sus importaciones del mismo origen.

La baja en cantidad y precios de las exportaciones de los países latinoamericanos, y el aumento y encarecimiento de sus importaciones, realimentan la tendencia al deterioro de los términos del intercambio. Las consiguientes brechas de las balanzas comerciales y de pagos desfavorables se traducen en la exportación neta de capitales, la escasez o carencia de divisas para el pago de deudas y de importaciones indispensables, la baja capacidad de ahorro interno, la cuasifatalidad del endeudamiento externo.

La salida de dinero desde los países empobrecidos hacia las potencias y países desarrollados, en exceso respecto a la entrada por comercio e in-

versiones y ayuda, se alimenta de los déficit comerciales y financieros, la repatriación de beneficios, la fuga de capitales, los costos de la dependencia tecnológica, las obligaciones de pago de la deuda externa (y también la interna).

El endeudamiento externo es una constante histórica o tendencia crónica y recurrente de los países latinoamericanos, que se reactualiza y amplifica en la fase contemporánea analizada, particularmente desde las crisis de los años 1970 y siguientes (*Strange (b), passim*).

La explicación del fenómeno tiene una doble vertiente: la de la naturaleza y el funcionamiento cíclico del mercado financiero internacional, por una parte, y la de las relaciones entre Estado y grupos dominantes nacionales, por la otra; así como el entrelazamiento de ambas dimensiones.

El incremento del intervencionismo del Estado, del número y la diversificación de sus responsabilidades, funciones y tareas, se contrapone a la crónica insuficiencia de los ingresos de aquél en relación con sus necesidades. El Estado ha sido y es crónicamente incapaz de movilizar los recursos internos para su propio financiamiento, mediante adecuadas políticas tributarias.

Esta situación histórico-estructural resulta de la resistencia y la negativa a la tributación de los inversores extranjeros y de los grupos dominantes nacionales, que pretenden justificarla por el burocratismo, la ineficiencia, la corrupción y el despilfarro del Estado, su autoritarismo e incluso su despotismo.

El bloqueo de una política fiscal eficiente en la captación y la administración de los recursos produce y mantiene un nivel de ingresos impositivos por debajo de lo posible y deseable. Se exige al Estado más y mejores funciones, desempeños y resultados, al tiempo que se le niegan los recursos requeridos. Se crea y mantiene así una enorme brecha entre las necesidades del Estado y de su indispensable papel en el crecimiento y la modernización, y sus recursos financieros. Se reducen las capacidades del Estado, su eficiencia y adecuación respecto a las necesidades del desarrollo nacional.

Los grupos dominantes nativos y los inversores extranjeros responden a los periódicos y siempre frustrados intentos de reforma tributaria con la amenaza o la realidad de la salida de capitales. La trasnacionalización de las economías nacionales pone en competencia a sus sistemas fiscales y presiona para su aproximación como incentivo para las inversiones extranjeras.

El bloqueo de las élites y grupos dominantes, las resistencias tributarias, las evasiones y defraudaciones fiscales, la salida de capitales, obligan al Estado a recurrir a políticas financieras riesgosas, que pueden llevar o llevan al desastre (económico-financiero y sociopolítico); al mantenimiento o refuerzo de la carga impositiva sobre grupos cautivos, medios y populares; a la inflación y, sobre todo, al endeudamiento.

El endeudamiento externo es creado y reforzado, como se verá, por la responsabilidad (o irresponsabilidad) compartida de prestamistas y prestatarios, de acreedores y deudores, tanto públicos como privados, extranjeros y nacionales. Así, ante todo, instituciones bancarias y financieras de los países desarrollados crean o favorecen el aprovechamiento de oportunidades en los mercados internacionales para el endeudamiento. La negociación y el uso de créditos externos da oportunidades de enriquecimiento para bancos extranjeros, especuladores financieros, gobernantes y políticos, contratistas, propietarios y empresarios nacionales.

En lo externo, la responsabilidad es de los Estados, corporaciones e instituciones internacionales, que operan a partir y a través del reciclaje de la renta petrolera, de las deudas contraídas por las empresas transnacionales (subfacturación de exportaciones, sobrefacturación de importaciones) y, producidas las crisis, el debilitamiento de nuevos flujos financieros (escasos y caros), y el aprovechamiento de la catastrófica situación de penuria y debilidad que resultan de las crisis de los años 1970 y 1980.

En lo interno, la inexistencia o la insuficiencia de la democratización, el predominio del Poder Ejecutivo, reducen o suprimen las posibilidades de control institucionalizado, en general, contra los comportamientos autoritarios o despóticos, erráticos e impredecibles, las arbitrariedades y corrupciones del Estado, sin consideración por las normas y requerimientos estructurales de una economía capitalista; particularmente en cuanto al control sobre las negociaciones de la deuda externa y el uso de los recursos que de ella provienen.

Responsabilidades compartidas por el Estado y el sector privado nacionales se revelan en cuanto a la fuga masiva de capitales, el despilfarro, los gastos en armamentos y aparatos represivos, los proyectos faraónicos, las gigantescas operaciones de corrupción y saqueo.

Por una confluencia de diversos factores y circunstancias, los bancos de los países desarrollados, con el apoyo de sus Estados y de organismos internacionales, aprovechan, o promueven, y en todo caso realizan, una gigantesca operación de reciclaje de la renta petrolera.

El gigantesco aumento de los precios del petróleo desde 1973 da a los países productores, sobre todo en el Medio Oriente, centenares de billones de dólares, gran parte de los cuales son depositados en bancos de Estados Unidos. El reciclado de los “petrodólares” como préstamos a otros gobiernos da grandes y seguros beneficios. Otros gobiernos en el mundo fueron forzados a pedir prestadas grandes sumas para importar el caro petróleo, o para sobrevivir al auge de precios o quiebras.

El reciclaje de la renta petrolera contribuye a generar o reforzar un endeudamiento incontrolado de los países del “Tercer Mundo”, tanto productores como consumidores de petróleo, que desemboca en el estallido y desarrollo de la crisis de la deuda a partir de 1982 (Kaplan (e), *passim*).

Desde fines de la década de 1960, una serie de cambios en el sistema financiero internacional vuelven atractivo para los bancos extranjeros prestar a Latinoamérica. Al desarrollo del mercado de eurodólares se agregan las repercusiones de la primera crisis del petróleo de los años de 1970, y de la segunda, de los años de 1980, que inflan la transferencia de petrodólares de los importadores a los exportadores de petróleo. Para dar salida a esta masa gigantesca de recursos disponibles, los grandes bancos de los países desarrollados necesitan nuevas contrataciones de préstamos rápidamente lucrativos, y las logran mediante técnicas de ventas que no cumplen con patrones normales de profesionalismo y ética.

Responsabilidad compartida de acreedores y deudores, los préstamos bancarios son otorgados virtualmente libres de condiciones, y de justificaciones por objetivos, a empresas estatales y gobiernos (centrales, estatales, municipales), para el financiamiento de déficit en presupuestos y en balanzas de pagos, y para la expansión de la producción petrolera y la diversificación de la economía y el aparato productivo. Se contribuye así a financiar proyectos faraónicos, elefantes blancos, irracionales, despilfarros, actos de corrupción. Los préstamos bancarios van, no sólo al sector público, sino también al privado.

El rápido crecimiento de todo tipo de deudas desde fines de los años de 1960 es sostenible hasta la segunda crisis del petróleo. Las tasas de interés sobre la deuda se mantienen debajo de la tasa de crecimiento de exportaciones nominales y sus ingresos. Es posible así la obtención de recursos sin el riesgo de un aumento insostenible en la relación pago de deuda/exportación.

Por el contrario, la segunda crisis del petróleo produce una recesión que baja la demanda y los precios de las mercancías de exportación, dete-

rriora los términos del intercambio, y empuja las tasas de interés mundiales a niveles astronómicos. La relación deuda/servicio, el porcentaje de las ganancias de exportación y de las divisas requeridas para pagar los intereses y el principal de la deuda, da un salto de lo viable a lo imposible. El crecimiento impulsado por deuda deja de ser sustentable. Se amplía el déficit de cuenta corriente. La fuga de capitales crece. Se detiene el flujo neto de préstamos bancarios a América Latina. Se incrementa la transferencia neta negativa de recursos.

Con la imposibilidad creciente de pagar los servicios y las amortizaciones de capital, y la amenaza de cesación de pagos, en agosto de 1982 comienza la crisis de la deuda. A partir de ella se va desplegando una cadena de acontecimientos que lleva a los planes de rescate, las políticas de estabilización y ajuste, y, al fin de la década, a un nuevo modelo de crecimiento basado en las exportaciones y a una política de reforma del Estado.

Grandes instituciones financieras y bancarias internacionales, con altos niveles de exposición a Latinoamérica y riesgos de inviabilidad financiera, y los gobiernos de los países avanzados, imponen las políticas y planes (Baker, Brady) tendientes a la aplicación de reglas comunes que restauren la salud de los deudores evitando la crisis bancaria, y luego van fijando las condiciones de disciplina macroeconómica y la reforma de las principales políticas económicas. A la crisis de la deuda sucede la formidable y al parecer insuperable carga de la deuda.

Los planes de rescate y las políticas de estabilización van planteando la necesidad de ajustes externos e internos. A fines de la década de 1980 se va optando por una estrategia de crecimiento impulsado por las exportaciones y la atracción de inversiones extranjeras, y favorecido por la liberalización comercial y financiera. Este modelo va emergiendo en parte como respuesta pragmática a los programas de ajuste y estabilización, y en parte con el logro y aprovechamiento de un acuerdo sin precedentes entre instituciones financieras internacionales, Estados de los países desarrollados, la mayoría del sector privado, y buen número de gobiernos de América Latina, instituciones académicas y diversos grupos de intelectuales.

La crisis de la deuda y su paso a la carga de la deuda producen cambios que suscitan la reforma de políticas públicas a fin de dar bases para el ajuste exitoso y para un crecimiento sustentable a largo plazo. La estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones es parcialmente

abandonada o desplazada, en favor de un proyecto de crecimiento extra-vertido, con apertura comercial y financiera, y dinamización de la economía a partir y a través de las exportaciones y de la atracción de inversiones extranjeras.

La Reforma del Estado, su reubicación y refuncionalización respecto a las áreas económico-financieras en el nuevo proyecto, se va presentando como premisa e instrumento para el pago de la deuda, la estabilización, la superación de la crisis, la recuperación del crecimiento.

Se van evidenciando la burocratización; la hipertrofia del personal y del aparato estatales; la ineficiencia y la corrupción; el dispendio en los gastos públicos, el déficit presupuestario; la fiscalidad agobiante; el endeudamiento (interno y externo); la inestabilidad financiera, monetaria y cambiaria; en suma, una irracionalidad multidimensional. La menguante capacidad del Estado para ejercer su intervencionismo con honestidad, legalidad, eficacia y eficiencia, los resultados negativos de sus políticas, desautorizan y deslegitiman al Estado, le hacen perder consenso.

Las reformas son inspiradas o preconizadas por gobiernos y empresas transnacionales de los países desarrollados, por instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) (OECD), y por fuerzas e instituciones del interior, de acuerdo con sus particulares intereses y diagnósticos. A la búsqueda de la estabilización según algunos indicadores macroeconómicos y para la garantía del pago de la deuda externa, se agregan los intentos anticíclicos, de crecimiento extra-vertido, y de reforma del Estado.

Se pretende reemplazar la industrialización sustitutiva de importaciones con fuerte protecciónismo estatal, por una industrialización orientada a la exportación y a la atracción de inversiones extranjeras, con amplia apertura comercial y financiera a una economía transnacionalizada y reestructurada por la nueva división mundial del trabajo.

La Reforma del Estado es colocada bajo el signo de la liberalización económica, como premisa e instrumento para el pago de la deuda, la estabilización financiera, la superación de la crisis y el logro del crecimiento. La reforma del Estado. Se busca darle una ubicación secundaria y una función supletoria respecto a las áreas económico-financieras; funcionalizarlo respecto a la liberalización. Lo social y lo político son subordinados a lo económico-financiero.

Los intentos de reforma del Estado abarcan:

- a) El saneamiento y la estabilización de las finanzas públicas.
- b) El control de la inflación.
- c) Rígidas políticas monetarias, crediticias y fiscales.
- d) Renegociación de la deuda externa.
- e) Una reforma fiscal.
- f) La desregulación de la empresa privada, de la competencia y el mercado, y la apertura externa en lo comercial y financiero. Parte considerable de los poderes de control económico y social es transferida del Estado al mercado.
- g) Adelgazamiento o desmantelamiento del Estado, con la reducción de los gastos públicos, el personal, las inversiones y actividades productivas, la seguridad social, las funciones rectoras y promotoras.
- h) La privatización de empresas estatales.
- i) Prácticas de *downsizing* y *reengineering* con las bajas del empleo y los salarios reales, con miras a la llamada “flexibilización” del régimen asalariado y del mercado de trabajo, y a la reducción de la seguridad y el bienestar sociales.

No se da una reforma integral en sentido estricto, sino una suma de reformas parciales, que son concentradas en la liberalización económica, y en la redefinición restrictiva del papel del Estado y del derecho en la economía, con los consiguientes reajustes constitucionales y jurídicos.

Los cambios parciales se inspiran en grandes organismos internacionales, que han introducido la gobernabilidad en la agenda de reformas, y con ello la preocupación por el Estado y por el sistema legal. La intervención en la economía debe ser la de un Estado amistoso hacia el mercado que lo complemente y facilite sus transacciones (World Bank, 1992).

El marco legal debe crear un medioambiente estable para el uso eficiente de los recursos, las transacciones de los actores económicos, sin interferencias políticas, y para ello debe cumplir cinco requisitos: *a)* un conjunto de normas conocidas por adelantado; *b)* vigencia efectiva de las normas; *c)* mecanismos que aseguren su aplicación; *d)* resolución de conflictos a través de decisiones obligatorias de un cuerpo independiente; *e)* procedimientos para enmendar las normas que ya no sirven sus propósitos.

Estos cinco requisitos... presuponen la existencia de una compleja estructura institucional... El dictado de normas abstractas de comportamiento pre-

supone la existencia de un cuerpo de expertos legales que las elaboran. La vigencia obligatoria de estas normas requiere un aparato administrativo efectivo compuesto por servidores públicos profesionales y respaldado por una fuerza policial profesional. La resolución de conflictos por un cuerpo independiente... del gobierno y de los partidos en disputa, presupone la existencia de un Estado dentro del cual sus diferentes órganos cumplen funciones claramente definidas dentro de un marco constitucional estable. Finalmente, el requerimiento que los procedimientos deben estar establecidos para enmendar las leyes cuando ya no sirven sus propósitos, también presupone una rama especializada del Estado, generalmente una legislatura distinta e independiente del órgano a cargo de la administración (Faundez, 1997).

Esta fijación de criterios para la intervención del Estado y su sistema legal no evita ni resuelve los problemas sociopolíticos, los incorpora y agrava, y plantea interrogantes cruciales.

... ¿Es indispensable un sistema legal formal para el desarrollo de una economía de mercado? ¿Promueve el derecho la actividad económica al proveer conceptos y técnicas legales esenciales? ¿Son estos conceptos y técnicas siempre consistentes con las necesidades de los negocios? ¿Cómo se relaciona el derecho con los procesos políticos en una economía de mercado? ¿Qué impacto tiene la descentralización de la actividad económica en los gobiernos de los países en desarrollo? ¿Requiere el establecimiento de una economía de mercado en los países en desarrollo fuertes ejecutivos autoritarios para dirigir el proceso? ¿Contribuirá la economía de mercado a la transformación de fuertes gobiernos autoritarios en fuertes gobiernos democráticos?

Las reformas, o pretendidas tales, persiguen una recuperación que continúa el camino de crecimiento ya emprendido, y la inserción en la nueva división mundial del trabajo, la apertura externa, la desregulación, el debilitamiento del Estado agravan el estancamiento y la regresión, los conflictos sociales y las crisis políticas, las dificultades del Estado, los obstáculos a la democratización y al imperio de la ley.

El régimen constitucional y jurídico se reajusta, ante todo, en función de la falta de correspondencia entre su formulación “clásica” como modelo de Estado de derecho liberal-burgués, y las realidades de las que partió y a las que se aplicó originariamente. La inicial falta de correspondencia se ve luego agravada por los impactos de las transformaciones en el sistema internacional y en los modos de inserción en el mismo, por el crecimiento y la modernización, los cambios y conflictos sociales políticos, los avances del estatismo.

CAPÍTULO III

LAS COORDENADAS INTERNAS

En lo interno, el Estado promueve el crecimiento y la modernización, la acumulación y la rentabilidad de la gran empresa, pero siempre a partir y a través de sus propias visiones e intereses. Crea así con frecuencia límites y coacciones negativas a las grandes empresas y a grupos dominantes. Unas y otros aceptan el intervencionismo del Estado de manera condicional y transitoria. Transfieren al Estado problemas y conflictos, cargas y costos de las situaciones normales, de las coyunturas y de las crisis, al tiempo que le niegan o quitan los recursos necesarios para su funcionamiento normal y para su capacidad de soluciones. No admiten a un Estado que pretenda ser protagonista e instrumento independiente de crecimiento y modernización con cambio social, productivo y redistribuidor, promotor de la participación y de la democracia. Utilizan los fracasos del poder público para exigir la reducción de su autonomía y de su injerencia, e incluso la desestatización (Kaplan (a), capítulo IX; Kaplan (t), *passim*).

Las élites públicas y el Estado ven limitadas sus posibilidades de acción en tanto chocan con la lógica de la acumulación y la rentabilidad privadas, y con las relaciones de poder, que se dan como coordenadas del sistema. No logran dominar plenamente el juego social y político en que participan; deben apegarse a sus condiciones esenciales, y compensar y regular a posteriori los desequilibrios y conflictos más importantes. Les resulta difícil o quasi imposible garantizar el crecimiento y la modernización, y reafirmar con ello una autoridad y una legitimidad propias.

1. *El triángulo infernal*

La reducción de la intervención y autonomía del Estado restringe su capacidad para prevenir o reducir las situaciones negativas y destructivas que surgen de un triángulo infernal, constituido por el estancamiento y la descomposición de la economía, la disolución social, la inestabilidad y la conflictividad políticas.

Crisis y descomposición económicas se dan con las insuficiencias y regresiones del crecimiento, el incremento de la pobreza, la desigualdad, la marginalización y la polarización, la égida del capitalismo salvaje. Individuos, grupos, instituciones, regiones, compiten por el reparto de un producto e ingreso nacional que se reduce. Predominan condiciones favorables a la monetarización y mercantilización de todo y de todos; al éxito económico a cualquier precio; a las actividades improductivas, de intermediación y de especulación; al aprovechamiento de las oportunidades creadas por el favoritismo gubernamental; las crisis; la hiperinflación y la corrupción; a viejas y nuevas formas de criminalidad (Inter-American Development Bank, De Maillardet; Kaplan; Kennedy (b), *passim*).

Las empresas de mayor fuerza financiera, de acceso privilegiado a los mercados de dinero, capitales, consumo y tecnología, y de mejores relaciones con el Estado, predominan en desmedro de las actividades y empresas productivas, innovadoras, creadoras de empleo y distribuidoras de ingreso, inductoras de desarrollos progresivos en otras ramas. Los grupos propietario-empresariales de poder más concentrado están en condiciones cuasiirrestrictas de imponerse sobre pequeños y medianos empresarios, consumidores y asalariados. Grupos de la economía formal o legal se retiran hacia la economía informal y hacia la economía subterránea o criminal (Kaplan (p); Arlachi; Hardinghaus; Mansilla y Toranzo, *passim*).

El crecimiento y la integración internacional se dan sobre todo bajo la forma de enclaves técnico-económicos y socioculturales, que contribuyen a la creación de nuevos polos y ejes socioeconómicos y a la apertura de grietas y fracturas en el entramado socioeconómico y cultural, y en el sistema político. Los países latinoamericanos son o tienden a ser sociedades segmentadas.

Dinero, riqueza, mercado y mercantilización, como principios rectores y patrones estructurantes, resultan insuficientes o inadecuados para la cohesión, el equilibrio y la reproducción de una sociedad compleja y conflictiva.

La disolución social se manifiesta por el debilitamiento, la disgregación o la destrucción de significativos grupos, actores y tejidos sociales. Ellos son resultado a la vez de fuerzas y estructuras obsoletas y regresivas, de aceleraciones poco reflexionadas y evaluadas en la modernización y la integración internacional, de operaciones de saqueo, y de crisis recurrentes.

Los efectos deteriorantes y destructivos se concentran sobre todo en una gama de grupos y fracciones de clases, etnias, edad, sexo, regiones,

orígenes nacionales. Ello incluye ante todo parte considerable del campesinado; los marginales acampados en las fronteras entre el mundo rural y el mundo urbano; los operantes por cuenta propia; los sectores menos calificados y organizados de la fuerza de trabajo. Van incluyendo también a trabajadores calificados, pequeños y medianos empresarios y cuadros, clases medias intelectual-técnico-profesionales, burócratas públicos y privados. Estos grupos sufren el estancamiento y la regresión del crecimiento, las crisis, las políticas de ajuste y de indiscriminada apertura externa, insuficiencia o desaparición de oportunidades, frustración de expectativas, insatisfacción de necesidades básicas (Landes (b); Bairoch; Cepal; Inter-American Bank; International Labour Office; Programa de las Naciones Unidas, *passim*).

La disolución social se manifiesta en el caso de importantes actores socioeconómicos y políticos.

En la mayoría de los países latinoamericanos, el proletariado industrial se reduce en términos absolutos y relativos, como parte de la fuerza de trabajo, del mercado interno, de los espacios sociales, de la ciudadanía y del cuerpo electoral.

El empresariado nacional oscila entre el sometimiento a las empresas transnacionales como subcontratistas o asalariados, el desplazamiento de la producción a la intermediación y la especulación, la caída en la economía informal y en la criminalidad, la quiebra y la desintegración.

Una nueva capa de “cuentapropistas” se constituye con quienes no son en sentido estricto ni asalariados ni propietarios y empresarios. Particularmente afectada es la clase media intelectual-profesional y cultural-científico-técnica. De ella forman parte y se desprenden los crecientemente numerosos “intelectuales flotantes” que van constituyendo una categoría de lumpenintelectuales y lumpenprofesionales. Son los que acceden a cierto nivel de la cultura, a la educación superior, a la titulación formal, a los intentos de práctica profesional, con aspiraciones de ascenso y expectativas frustradas por las restricciones estructurales, las crisis y regresiones y los procesos marginalizantes. El lumpen intelectual se convierte en un actor cultural-político de creciente importancia, descontento y activo en sus propios términos, y foco o polo de expresión, organización, movilización, de diferentes signos, para otros grupos descontentos en el contexto de tensiones, conflictos y crisis.

Con desechos de todos estos elementos se perfila una subclase o no-clase de parias, una población redundante, en retiro de la economía legal,

de la sociedad formalizada y del sistema político oficial y en incorporación a una sociabilidad informal o periférica. Disolución social y exclusión se manifiestan en las migraciones internacionales que a su vez las integran y refuerzan (Programa de las Naciones para el Desarrollo, 1998; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1998).

Descomposición económica y disolución social implican la baja y mala utilización, el despilfarro, la pérdida, del potencial representado por considerables grupos y sus relaciones, estructuras e interacciones. Esta amputación y destrucción de actores y tejidos sociales privan de protagonistas, fuerzas y recursos, de polos y ejes, de bases y alianzas, que son indispensables para el mero crecimiento económico y el desarrollo integral, la solidaridad social y la integración nacional, la continuidad y el cambio progresivo, la democratización política y un posible Estado de derecho.

Se deterioran o destruyen las cadenas productivas, y se reducen la complejidad, los alcances y las potencialidades, de la división social del trabajo. Se debilitan o desaparecen las identidades (individuales, sociales, colectivas), los marcos de referencia, la percepción y el aprovechamiento, del abanico de posibilidades y alternativas. Se abren o amplifican brechas, discontinuidades y líneas de fractura que contribuyen a la división y polarización de las naciones latinoamericanas.

En reacción a los sentimientos generalizados de incertidumbre e inseguridad, tanto individuales como grupales y colectivos, un individualismo exasperado busca la supervivencia a cualquier costo, las garantías y los logros de la gratificación de necesidades y de la realización personal, en la inmediatez de lo privado, de lo familiar y de las solidaridades elementales. La evasión hacia la privacidad es favorecida por los medios de información y comunicación de masas y la industria del entretenimiento, como aparatos de manipulación, desinformación, “fábrica de sueños”: por el consumismo compulsivo; por las adicciones (drogas, alcohol).

La adaptación a lo existente como lo dado inmodificable conlleva la renuncia a las formas de participación social y política mediante instituciones, movimientos, partidos. La protección es buscada mediante relaciones y formas de patronazgo, clientelismo y corporativismo. Las promesas de logros y satisfactores son de cumplimiento diferido. Los grupos e individuos que resultan víctimas son diferenciados y graduados según sus expectativas y logros. Se vuelven posibles y probables la caída en la indiferencia, la pasividad, la apatía, el conformismo, la despolitización, y con

ello la aceptación de disciplinas sociales y políticas, a la vez impuestas por otros y autoimpuestas.

2. Patrones socioculturales

Procesos y actores económicos y sociales se entrelazan e interactúan con una cultura, cuyas pautas, dinámicas y consecuencias inciden en la organización y funcionamiento de las economías, las sociedades y los sistemas políticos de los países latinoamericanos. Esta cultura, quizá constelación de subculturas, se va estructurando con los aportes e interacciones de varias fuentes o corrientes (Kaplan (c), *passim*).

En primer lugar, debe tenerse en cuenta los patrones y tendencias de tipo pragmático y utilitarista, exhibidos por ciertas variedades del empresariado latinoamericano, como la de Medellín/Antioquia, con su hipervalorización del dinero y del éxito y el poder económicos a lograr, cualquiera que sea el método y el precio.

En segundo lugar, el avance del tráfico de drogas opera en el mismo sentido que el incremento de los llamados delitos de cuello blanco y, más aún, el crecimiento y complejización de una economía criminal en el más amplio sentido del concepto, y sus múltiples impactos.

Delitos de cuello blanco, criminalidad económica en sentido amplio, incluyen, entre otros, los actos delictivos de personas de *status* social alto, en el curso de las ocupaciones o actividades profesionales, privadas y públicas que desempeñan habitualmente, con aprovechamiento de las oportunidades y prestigios y de los conocimientos que se derivan de la posición (Simonetti y Virgolini, *passim*).

De estas características proviene la inmunidad que —pese a su nocividad para amplios sectores sociales y para la respectiva nación en su conjunto— rodea al acto y al autor; la ausencia de previsiones legales o su insuficiencia técnica; la ineeficacia de los mecanismos institucionales predispuestos para su control; la escasa visibilidad social; el bajo nivel de reprobación general y de represión efectiva. Estos delitos no expresan una patología del sistema. La inmunidad no deriva directamente de las deficiencias y lagunas de la ley, ni de la inadecuación de ciertos hechos para su penalización. La inmunidad surge por las relaciones de funcionalidad entre las necesidades de reproducción y crecimiento del sistema y de los grupos identificados con él, y las conductas de los operadores que se vuelven lesivas para los intereses y derechos de la población mayoritaria.

Funcionales al sistema, estos delitos son incriminados sólo cuando y en la medida en que quiebran ciertas reglas del juego de dicho sistema.

Los fenómenos de los delitos de cuello blanco, del narcotráfico y de la economía criminal en el sentido más amplio en la que el narcotráfico ocupa un papel primordial, se ubica en la perspectiva de las economías y sociedades de los países latinoamericanos. En ellas coexisten y se entrelazan dos prototipos de capitalistas.

Uno es el capitalista racional, auténticamente productivo, que busca la producción con miras a la rentabilidad y se basa en el cálculo racional de las probabilidades del mercado, y requiere medios técnicos, un derecho previsible, una administración de reglas formalizadas. Sobre éste tiende a prevalecer el segundo tipo del capitalista anárquico, que busca y aprovecha las posibilidades de lucro de tipo irracional y aventurero; se orienta esencialmente a lo financiero, lo especulativo, lo político. Las diferentes formas y grupos de la economía criminal de los países latinoamericanos, el narcotráfico sobre todo, combinan rasgos y patrones de ambos prototipos, aunque con predominio del segundo.

En la economía y la sociedad, los delitos de cuello blanco y, en general, los de la economía criminal en su conjunto, son indistinguibles como un sector ilegal criminal en posición y concurrencia con la economía legal. No son un caso habitual y general de violación de reglas económicas y legales, sino de reglas de un juego distorsionado en sí mismo. La irrupción de la economía criminal no es accidental ni coyuntural, sino permanente y estructural. Su presencia y su papel se explican por las peculiaridades del desarrollo de los países latinoamericanos, en la periferia del sistema internacional y con rasgos diferentes a los del centro; y por las modalidades de la génesis y evolución de los grupos dominantes nacionales, sus prácticas, hábitos, actitudes y conductas, en lo económico, lo social, lo cultural y lo político.

Este fenómeno halla su fundamento estructural en un modelo de acumulación identificado con el predominio del intercambio comercial, la intermediación, la especulación, la conquista de rentas originadas en diferencias y oscilaciones de precios relativos, las imprevistas y violentas fluctuaciones del mercado, el aprovechamiento de las ventajas temporarias que ofrece la inestabilidad. La inversión productiva es relegada, en favor de la financiera, para el logro de rentas en un mercado perverso, que luego se canaliza hacia el mercado no perverso o de menor perversión.

Este modelo de acumulación se corresponde históricamente con grupos primordialmente comerciales, con visión mercantilista, especulativa y rentística, inclinados a la maximización de la ganancia en el más corto plazo, y resultante menos de los esfuerzos productivos que de las ventajas provenientes de factores extraproductivos (recursos naturales, mercado mundial, concentración del poder político). La inestabilidad se vuelve así condición de funcionamiento del sistema económico, sobre todo a partir y a través del papel de diferentes instrumentos y mecanismos del Estado en la distribución y redistribución del rédito.

El uso sesgado y particularista de ciertos instrumentos y mecanismos de la política económica del Estado configuran una ilicitud que la ley criminaliza sólo en parte, y cuya criminalización efectiva, siempre ocasional y secundaria, se frustra por la inmunidad que le otorga el sistema de control social formalizado. La ineficacia de la justicia penal y del control administrativo en relación con los ilícitos económicos se explica por la inestabilidad política, por el consiguiente desmantelamiento de los sistemas de control social y político, y por el uso del Estado para favorecer ciertos intereses privados.

El modo de conformación y evolución históricas de ciertos grupos dirigentes latinoamericanos genera así su actitud respecto a la ley y al orden económico y político; su renuencia a conformarse a normas positivas de regulación, que disciplinen la actividad económica y el orden económico dentro de un proyecto político y de desarrollo compartido por el conjunto de la sociedad. A su vez, la mentalidad, los patrones de comportamiento y las formas de organización y actividad de los grupos dirigentes han influido sobre similares características de las clases medias y populares y de las estructuras fundamentales de la sociedad. Todo ello en conjunto ha jugado un papel importante en la génesis y avance de los delitos de cuello blanco, del narcotráfico y de otros componentes de la economía criminal.

La mayoría de los grupos e individuos de las sociedades latinoamericanas perciben el código normativo como ineficaz o inválido para regir la conducta social. Aquél se manifiesta como doble discurso. Por una parte, el discurso referido a reglas morales y jurídicas formalmente aceptadas por los grupos dirigentes y aprehendidos por los grupos subalternos, que exalta la ética del trabajo y el sacrificio y los principios formales del sistema democrático. Por otra parte, el discurso y la práctica del desconocimiento generalizado de los valores afirmados por el primer código, a través de los comportamientos sociales e individuales tendientes al máximo

beneficio con independencia de sus consecuencias sociales. Subterráneo respecto al primero, el segundo discurso se constituye en fuente normativa. Las normas son percibidas como inválidas o ineficaces, lo legal como ilegítimo, lo ilegal como razonable y necesario. La política del sacrificio, del esfuerzo, del trabajo, cede el lugar a la ética fundada en la especulación, la esperanza de ganancia rápida, la reposición del capital en poco tiempo, el consumismo ficticio respecto al estado real de la economía nacional. La delincuencia es así generada, no sólo por las estructuras económicas y sociales, sino por ciertos rasgos de la mentalidad colectiva y de la cultura predominante, que son creados y desarrollados históricamente, y en la interdependencia con aquéllas.

Segunda corriente o canal de la cultura, los narcotraficantes contribuyen con sus propias pautas y tendencias delincuenciales, y con la consiguiente reivindicación de las mismas y de otras que resulten funcionales para el logro de las metas criminales de su actividad. A ello corresponden la hipervaloración de la agresividad; la proclividad a la violencia; la auto-justificación del recurso a la justicia privada; la utilización y promoción de todas las formas de criminalidad que sean útiles al narcotráfico, o den salida lucrativa a los ingresos provenientes del mismo.

En tercer lugar, la narcocultura y otras formas dominantes de la economía criminal interactúan con la ideología y la política del desarrollismo neocapitalista periférico; su modelo productivista-eficientista-consumista-disipatorio, impregnado y orientado por la idea de crecimiento, como unidimensional, unilineal, material y cuantificable, necesario y deseable. Sus consecuencias son agrupables en tres órdenes interrelacionados: reduccionismo, fatalismo y conformismo, selectividad destructiva.

La idea de crecimiento implica la reducción de lo social y humano a lo cuantitativo, según un criterio instrumental único: el rendimiento, para privilegiar la productividad, la acumulación, la rentabilidad, el consumismo. El reduccionismo lleva al fatalismo y conformismo, al afirmar una visión única y paradigmática del hombre y de la sociedad, y admitir un solo modelo, técnico-económico, de progreso. El conformismo es creado por la carrera hacia la productividad, la eficiencia, la acumulación, el ingreso, la posesividad y el consumismo.

El consumismo posibilitaría la comunión de clases, grupos, individuos, naciones, en un terreno y con un objetivo comunes. Todo ello confluye en una pérdida de sensibilidad y de interés, la relegación a lo secundario, la negación o el rechazo, respecto a la diversidad de modos de

existencia (grupos, regiones, etnias, naciones); la especificidad de culturas y civilizaciones; el potencial cualitativo (necesidades y aspiraciones no objetivables ni cuantificables); otras alternativas de organización y existencia; costos sociales y humanos del crecimiento. La destructividad se expresa en cuanto al mundo natural y al social, a las personas, a la intensificación y generalización de la violencia declarada (legalizada o no, pública o privada, interna o internacional); la obsolescencia organizada de objetos y productos.

Más particularmente, la cultura del desarrollismo se vuelve sede, con causa y resultado, condicionante y determinante, de una subcultura del narcotráfico. Ésta, a su vez, pasa a integrar aquélla, a reforzarla y amplificarla con sus contribuciones específicas. La subcultura del narcotráfico refleja y contribuye a producir los factores y efectos del narcotráfico, en términos de destrucción física, psicológica, moral, económica y social, de los narcotraficantes, de sus colaboradores, beneficiarios y cómplices (activos y pasivos). A ello se agrega la destrucción de actores, recursos y tejidos sociales, por enfermedad y muerte; el encarecimiento y rarificación de los servicios de salud, de prevención y de curación; la reducción de productividad (en el sentido restringido y en el amplio).

El narcotráfico y la narcosubcultura que lo expresa y refuerza difunden, en productores, vendedores y consumidores de drogas, una mentalidad, actitudes y patrones de comportamiento que se centran en el afán de posesión, de lucro, de consumismo, de hedonismo desenfrenado, de parasitismo y destructividad. Se contribuye así al menosprecio generalizado por los esfuerzos y empresas para la creación de alternativas sociales y políticas que presupongan y busquen la solidaridad, la cooperación, el logro de grandes metas colectivas y trascendentes. La narcosubcultura expresa y refuerza la delincuencia, la violencia, el crimen y el terror. Todo ello tiene proyecciones, efectos y consecuencias de decisiva importancia para el sistema político y el Estado a cuya consideración vuelvo en lo inmediato.

La conflictividad, la inestabilidad, la ingobernabilidad, y la anarquización política resultan de las insuficiencias y retrocesos del desarrollo, la creciente desigualdad en el reparto de sus magros resultados, la lucha exasperada por los recursos escasos; los conflictos y antagonismos de todo tipo; las restricciones y erosiones de la democracia; las subversiones, la violencia y el terrorismo desde el Estado y en su contra. Se contribuye así a la desautorización de los gobiernos, la deslegitimación del sis-

tema político y del Estado, la precariedad y evanescencia del consenso a su respecto; la preferencia —compartida por individuos y grupos ubicados a lo largo y lo ancho de todo el espectro político-ideológico— por el estilo autoritario de organización y acción políticas. Régimen político, Estado y gobiernos, políticas públicas, presuponen y reflejan los obstáculos al desarrollo, los conflictos y las crisis, y a su vez contribuyen a producirlos o reforzarlos.

3. Política: vida y subsistema

La descomposición económica y la disolución social se entrelazan e interactúan con la conflictividad, la inestabilidad y la anarquización políticas. La movilización y turbulencia sociales y las demandas de participación democrática encuentran respuestas restrictivas y represivas. Se mantiene el sometimiento de la población a una estructura piramidal de dominación, en la cual los grupos mayoritarios son subordinados a los centros de poder del Estado y hacia núcleos concentrados de poder privado. El prototipo vigente del súbdito prevalece sobre el prototipo inexistente o débil del ciudadano, lo desplaza o lo imposibilita.

En la pirámide de dominación, en el Estado y la sociedad, prevalece en importancia y peso específico una constelación constituida por grupos gobernantes y administradores; el *establishment* policiaco-militar (formal-legal y clandestino); los tecnoburócratas; los expertos en información y en comunicación; los políticos y gestores públicos; los representantes de grandes intereses privados; la delincuencia organizada en mafias económico-políticas; los poderes regionales y locales, sus aparatos, apéndices y periferias.

En esta constelación de poderes, tres dimensiones van adquiriendo una creciente importancia.

La primera es la de los dirigentes y representantes del capitalismo financiero especulativo internacional, tecnológicamente integrado, al que luego se vuelve con más detalle (Phillips, *passim*).

La segunda, es la constituida por sectores considerables de intelectuales, más o menos cooptados por las estructuras de poder, fascinados con las posibilidades de ser y actuar como variedades de eminencia gris, consejero del principio o poder detrás de los tronos públicos y privados (Gouldner, *passim*).

La tercera es la combinación que se establece entre los grupos del *establishment* policiaco y militar, sobre todo el vinculado a servicios secre-

tos y funciones de la llamada inteligencia, y sectores lumpenizados, instalados en los sótanos y cloacas del Estado y de la sociedad. Estos elementos se hallan vinculados, por una parte, con autoridades públicas y corporaciones privadas, y por la otra con la criminalidad organizada.

Estado, élites públicas, órdenes institucionales, grupos neoligárquicos, la mayoría de los partidos, operan en pro de la declinación del papel de los sectores medios y populares en la política y de su marginalización y despolitización. Modos y regímenes represivos aumentan la centralización y la propensión coactiva del Estado, para la imposición de la autoridad, de la unidad orgánica, del consenso pasivo. Medidas legislativas y prácticas administrativas, técnicas represivas entre legales e ilegales, contra grupos mayoritarios, son parte de un proceso general de intimidación, manipulación y corrupción por grupos públicos y privados.

El peso de grupos dominantes, dentro del Estado y como influencias y controles externos a él, no es contrarrestado por la gravitación de los grupos mayoritarios. Marginados y dominados, fragmentados y desarticulados, sin proyectos propios, aquéllos son afectados además por las restricciones (legales y de hecho) a la participación. Se procura el debilitamiento o el desmantelamiento de toda forma de poder y autoridad del pueblo, de sus organizaciones representativas y grupos intermedios.

Clases y grupos, organizaciones e instituciones carecen, en variables grados y con diferentes alcances de cohesión, conciencia y voluntad unificada, de representación eficaz, de aptitud para formular e imponer sus intereses y proyectos, y para constituir amplias coaliciones. Se multiplican las trabas y perturbaciones para la creación y uso de formas racionales de acción política, y para el logro de un amplio consenso sobre fines y tareas nacionales; las divergencias irreductibles; las situaciones de incoherencia, de equilibrio paralizante de fuerzas, de estancamiento catastrófico. Clases, fracciones, grupos, órdenes institucionales, partidos, contribuyen con sus participaciones a generar crisis que no está en condiciones de resolver, al tiempo que sufren y agravan sus crisis internas.

En las cumbres del sistema se mantienen o resurgen tendencias a la restricción y el abandono de las instituciones y regímenes de la democracia liberal; a su reemplazo por regímenes más o menos pragmáticos y coyunturales; más o menos oligárquicos o dictatoriales; a la concentración y la personalización del poder; a la gestión monocrática del Estado (hacia y en la derecha y la izquierda).

Una crisis política virtualmente permanente, a la vez orgánica y endémica en la mayoría de los países latinoamericanos, se abre a partir y a través de dos grandes líneas.

Por una parte, el camino de desarrollo neocapitalista desplaza, disuelve o reorganiza formas anteriores de dominación, e instaura las suyas propias. Masas de población son liberadas de jerarquías tradicionales, restructuradas y movilizadas, incitadas a incrementar sus necesidades y demandas (empleo, ingreso, satisfactores sociales, participación política). A la inversa, el neocapitalismo periférico despliega su dinámica marginalizante y multiplica las tensiones y conflictos. Los portadores y beneficiarios del proyecto neocapitalista de desarrollo se inclinan en favor de la creciente concentración del poder y de un orden autoritario. Estado y grupos gobernantes, élites oligárquicas y órdenes institucionales (consorcios nacionales y transnacionales, fuerzas armadas, Iglesia), se reservan los principales centros e instrumentos de decisión y acción sociopolíticas.

Grupos dirigentes y dominantes encuentran sin embargo crecientes dificultades para la reproducción y avance del sistema. Divididos en fracciones competitivas, enfrentados a movilizaciones y conflictos de difícil absorción e insuficiente control, presienten o constatan la amenaza de una creciente entropía. Situaciones recurrentes de lucha social, inestabilidad política, reducción de la legitimidad y del consenso, insuficiencia de la coerción normal, descontrol, vacíos de poder, crisis de hegemonía, se manifiestan y vehiculan en la proliferación de ideologías, movimientos y partidos, regímenes y proyectos políticos. La mayoría de los intentos y experimentos políticos aparecen, en mayor o menor grado, a la vez como reflejo, continuidad y tentativa de superación de la crisis; afectan el orden político tradicional, pero no lo destruyen, en medidas variables lo preservan.

Estas circunstancias y fenómenos dificultan a la vez el mantenimiento de la vieja hegemonía oligárquica, su renacimiento con modalidades y recursos diferentes, la vigencia y avance de la democratización. Se evidencia la contradicción entre el crecimiento y la modernización neocapitalistas, por una parte, y la democratización y la crisis política, por la otra. Se intentan soluciones definitivas a la contradicción, mediante regímenes autoritarios.

Los fenómenos, en parte del neocesarismo, y sobre todo de las dictaduras de nuevo tipo en el Cono Sur, son el caso límite de la crisis del Estado y de la democracia, de la concentración inédita del poder y del desplie-

gue de una violencia multidimensional, en un grado y con una intensidad y alcances sin precedentes.

4. Hacia un nuevo cesarismo

Fujimorismo, menemismo, y sobre todo el vertiginoso ascenso de Hugo Chávez y su movimiento a la presidencia de Venezuela, su gobierno y su evolución hasta el presente, sugieren la actualización de un posible retorno del *cesarismo* o *bonapartismo* en diversos países de la región, pero con los antecedentes de una historia milenaria y diversa, desde el tirano griego en adelante (Kaplan (e) y (x); Marx, *passim*).

Cesarismo, bonapartismo, bismarckismo, presentados más o menos como sinónimos, han sido examinados e interpretados por representantes de una gran diversidad de campos y tendencias, de las ciencias sociales, de la ideología de la política, dentro y fuera del campo marxista. A la diversidad de enfoques teóricos, ideológicos y políticos se ha unido la insuficiencia de su elaboración conceptual y de su investigación empírica.

Llámeselo como se llame a este fenómeno, su enfoque y su tipificación pueden ser utilizados para el análisis de varios casos latinoamericanos, teniendo en cuenta para ello supuestos, rasgos, tendencias y efectos, como los siguientes:

Desde Julio César, que deja una honda huella en la memoria histórica a través de los siglos, el cesarismo es un poder fuerte que, gracias a un estrecho vínculo con los instrumentos de coacción y control, puede deslizarse de los intereses y fuerzas particulares de clases, grupos e instituciones, y de la sociedad en general, colocarse por encima de todos, jugar a unos contra otros, ejercer acciones y políticas de equilibrio y arbitraje sobre unas y otros, y presentarse como representante auténtico y necesario de la sociedad y de sus principales componentes (Grant, *passim*).

El cesarismo surge y se desarrolla en situaciones excepcionales, fases de crisis y estancamiento, o bien de transición y flexión en procesos de desarrollo; con fuertes y rápidos cambios en clases y grupos y sus conflictos.

Clases y grupos de composición heterogénea; abarcantes de una variedad de estratos y sectores, tienen distintas capacidades para orientarse y organizarse social y políticamente, y diferencias en el sentido y el ritmo de sus acciones. De esta manera, según Gramsci, la división de una fuerza dominante en facciones discordantes puede permitir que otra fuerza, de menor importancia, desafíe el poder tradicional. La lucha entre una fuerza

regresiva y una progresiva puede dar lugar a que una tercera fuerza intervenga desde el exterior y someta a las primeras.

En especial, como factor y componente de una crisis orgánica, pueden crearse, a diferentes niveles, graves contrastes y divergencias entre representantes y representados. Los grupos sociales se alejan de sus partidos tradicionales, que dejan de ser reconocidos como expresión de una clase, sector o fracción de ella. Esta crisis de representación puede deberse a un fracaso de élites y grupos dominantes en empresas importantes, o a una imprevista movilización política de masas antes sumisas y que presentan al sistema político crecientes demandas. Los partidos políticos tienden a la rutinización y la esclerosis, al debilitamiento o la pérdida de su representatividad y de su capacidad operativa con respecto a las clases, fracciones y grupos y a la sociedad global. Las fallas momentáneas o perdurables de las clases y fracciones dominantes pueden acompañar la inmadurez y debilidad de grupos y estratos emergentes y en contradicción o conflicto con las primeras.

Los conflictos pueden desembocar en una situación de equilibrio inestable. Las clases y fracciones dominantes, debilitadas o en declinación, no pueden seguir imponiendo su hegemonía de modo indiscutido e irrestricto. Las clases subalternas o dominadas pueden estar pasando de la pasividad y el sometimiento a la actividad y la rebeldía, desafiar la dominación tradicional, sin ser capaces de reemplazarla por la propia. Así, con las palabras de Marx, una clase pierde, y la otra no gana, la capacidad efectiva para regir la nación. Las fuerzas en lucha se equilibran de manera catastrófica (*Gramsci, passim*).

Creadas situaciones de equilibrio inestable y virtualmente catastrófico de las fuerzas en conflictos, es posible, si no probable, que no se constituya o rehaga con suficiente rapidez un equilibrio sólido y perdurable, e incluso que el enfrentamiento lleve a la destrucción de las clases y grupos en confrontación, y de la sociedad misma.

El cesarismo es además coproducido o reforzado por el aumento del poder del Estado (sobre todo el Poder Ejecutivo), su centralización, un extenso aparato gubernamental, la burocratización de la sociedad y su sometimiento al poder militar-policial-administrativo, el decaimiento y la desintegración de las instituciones políticas representativas, la pérdida de peso de los poderes intermedios entre el Estado y el individuo.

Esta constelación de circunstancias, las coyunturas específicas de desorden, agitación y conflictos sociales, de equilibrio inestable y estanca-

miento catastrófico de las principales fuerzas de clase, dan al brazo ejecutivo el espacio sustancial para la maniobra política; permite la instalación del César (individual o grupal) través de un golpe de Estado. Éste puede ser abierto o encubierto, darse al margen y en contra del régimen constitucional y jurídico vigente, o en su seno. El cesarismo nace de una legalidad cuestionada, pero vigente, o de una ilegalidad sin ambages. En ambos casos, trata de compensar sus limitaciones de origen con variados recursos de legitimación y consenso: plesbíctos y referendos, reformas constitucionales, institucionales y jurídicas. Todo ello es servido por las vastas posibilidades de manipulación mediante los medios de comunicación y propaganda. De ello dan fe, la evolución a través de la historia de los diferentes instrumentos de información y comunicación, y con diferencias emergentes ante todo del distintivo grado de desarrollo de la tecnología para tales fines. La crisis se abre a diferentes salidas, que pueden encarnarse en un jefe o régimen cesarista, bonapartista o bismarckiano, y resolverse por una exitosa reestructuración de fuerzas que restablezca una relación eficaz entre representantes y representados, a través de nuevos partidos o coaliciones y/o la disolución de otros.

Las distintas manifestaciones históricamente conocidas de cesarismo se diferencian en cuanto a los modos de encarnación, los medios de implementación, los mecanismos de funcionamiento, la naturaleza y las consecuencias de su acción, las crisis del régimen o gobierno y las formas de sucesión y superación.

El cesarismo constituye una forma autoritaria de organización de la política y del gobierno. Ella puede encarnarse en una personalidad representativa (Julio César, Cromwell, el gran Bonaparte y Napoleón el Pequeño, Bismarck, Perón, Nasser...). También puede encarnarse en una dirección colectiva (la Convención en la Revolución francesa), y en ciertas manifestaciones específicas de parlamentarismo a que se refiere Max Weber. Los casos más frecuentes y significativos se dan como dirección militarista y altamente personalizada.

Las bases e instrumentos de poder y operación del cesarismo suelen ser la burocracia civil; las fuerzas armadas regulares; los grupos irregulares (paramilitares y parapoliciales); la policía, en sentido restringido (represión estatal de la delincuencia y la subversión social), o en sentido amplio (conjunto de fuerzas gubernamentales y particulares que tutelan el orden existente y las relaciones vigentes de dominación y hegemonía); las Iglesias y los cleros; la captación por la corrupción y/o la intimidación de

los funcionarios de partidos políticos, sindicatos obreros, organizaciones empresariales.

La incorporación a las bases y coaliciones de intereses del cesarismo incluye sectores considerables de intelectuales cooptados en diferentes grados, fascinados con la posibilidad de llegar a desempeñarse como variedades de eminencia gris, consejero del príncipe o poder detrás del trono. Otra significativa combinación a destacar es la coalición que se establece entre grupos del *establishment* político y policiaco-militar, sobre todo el vinculado a servicios secretos y funciones de la llamada inteligencia, y sectores lumpenizados, instalados y operantes en los sótanos y cloacas de la sociedad, vinculados por mil nexos e interrelaciones, por una parte con autoridades públicas y corporaciones privadas, y por la otra con la criminalidad organizada.

El cesarismo combina, en proporciones variables, elementos de autoritarismo, populismo, nacionalismo, chovinismo, militarismo, entrelazados e interdependientes.

El poder es personalizado en la figura de un dirigente que se pretende fuerte, providencial, heroico, dotado de aptitudes excepcionales, y aceptado en mayor o menor grado como tal. La retórica populista y la propaganda apologética sirven a las operaciones de creación y refuerzo de prestigio, a la búsqueda permanente de popularidad, a la invención del carisma (que es siempre más un producto que una esencia, a la vez producto y productor). El dirigente pretende encarnar y defender al pueblo en bloque contra intereses estrechos y divisivos de élites o clases; se asume como expresión directa de la voluntad indivisible del pueblo soberano; se afirma como máxima expresión de los intereses y movimientos nacionales. El César quiere gozar de un poder fuerte, altamente concentrado), y requiere su incremento que posibilite desligarse de intereses particulares y articular una política integrada que pretende responder primordialmente a los intereses generales de la sociedad, y garantizar la continuidad indefinida de su instalación en el gobierno. (La búsqueda de la o las reelecciones se presenta tarde o temprano).

El cesarismo presupone e incluye el menosprecio de la política y la voluntad de independizarse respecto de ella; busca crear o conservar la marginación y la subordinación de los partidos y de las instituciones políticas representativas preestablecidas. El cesarismo se inclina a gobernar por *diktat* siempre que ello le sea posible y conveniente; emplea medidas policiales para ahogar la oposición, o someterla a su égida. Hace uso y abu-

so de la fuerza y de los aparatos estatales para el apoyo a las propias orientaciones políticas y su imposición a clases, grupos e instituciones. La legitimación del régimen, del dirigente, y de las medidas excepcionales, se busca siempre, y en diversos grados se logra, por apelaciones directas a la población, por medio de reformas constitucionales y reestructuraciones institucionales, plebiscitos, y mediante otros instrumentos y mecanismos de ligazón directa del dirigente y las masas. Son relegadas las fuerzas e instancias políticas que no forman parte del régimen. Se obstaculiza el avance o la existencia misma del pluralismo político.

Dotado de un fuerte aparato estatal, con tendencia a lo burocrático-militar-policial, el cesarismo llega a gozar de considerable autonomía respecto a las fuerzas sociales, se apoya en sus conflictos, para manipularlos a unas y otros. Pretende lograr una neutralidad por encima de las clases y grupos, ejercer la función de mediación entre ellas, y favorecer a todas, por igual, aunque en diferentes grados. El cesarismo nunca ataca de manera total a los intereses o grupos en posición socioeconómica dominante; es capaz de promover el capitalismo a través de una intervención más o menos intensa y masiva del Estado en beneficio de aquéllos, sin abdicar de su poder propio y de su autonomía. Por otra parte, y al mismo tiempo, es capaz de realizar políticas sociales a favor de grupos medios y populares, acompañadas por su publicitación apologética.

Dotado de una independencia considerable, el cesarismo, sin embargo, no se halla suspendido en el vacío, y su autonomía y neutralidad son, en última instancia, más aparentes que reales. Pretende ser poder imparcial, encarnación de la sociedad y representación —simultánea o sucesiva— de varias clases o de todas. Su capacidad de iniciativa independiente no está afectada por las necesidades y exigencias específicas de una clase, fracción o estrato; juega una o varias clases contra otras, las favorece y las somete por separado o en su conjunto. Por otra parte, sin embargo, el cesarismo surge y funciona a partir de un orden social determinado, al que en última instancia no pretende modificar, sino dominar y consolidar. De hecho, opera así como defensor en esencia de las fracciones hegemónicas y clases dominantes, a veces con la incomprendión y la hostilidad de las propias interesadas. En las experiencias cesaristas nunca está totalmente ausente la tentación del dirigente carismático y de las élites político-burocráticas y policial-militares que lo encarnan y sostienen, de transformarse, de servidores en amos de la sociedad.

Según la conocida (y debatible) distinción de Gramsci, el cesarismo puede ser progresivo (Julio César, Cromwell, Napoleón I), o más o menos regresivo (Napoleón III, Bismarck); puede representar, preparar o reforzar una continuidad meramente evolutiva o una tendencia regresiva, o bien un cambio de características más o menos reformistas o revolucionarias, según que refuerce y lleve al triunfo, con compromisos o sin ellos y limitaciones, a fuerzas de transformación y desarrollo; a la creación o la consolidación de un nuevo tipo de Estado. O bien puede ser un cesarismo que no representa una ruptura con el pasado, sino más bien una evolución del viejo tipo. De hecho, todo cesarismo constituye una siempre cambiante constelación o amalgama de fuerzas y tendencias regresivas y progresivas.

Los conflictos o antagonismos entre clases y grupos que llevan al cesarismo no tienen un carácter absoluto que dificulte o impida en cierto momento un acuerdo entre las fuerzas, antes confrontadas, por el cual ellas lleguen a un acuerdo superador de las contradicciones y conflictos que le dieron origen o en él buscaron una salida.

Un régimen cesarista puede tener éxito en la resolución de la crisis que le dio origen, mediante la reestructuración o la instauración de fuerzas políticas que restablezcan una relación eficaz entre representantes y representados, favorezcan la formación de nuevos partidos y coaliciones de partidos y el desfasamiento o disolución de otros (*v. gr.*, De Gaulle y el gaullismo, en la Quinta República francesa).

A la inversa, y más frecuentemente, las múltiples representaciones, misiones y políticas contradictorias, que por lo general asume el cesarismo, son parte importante de su fuerza, pero al mismo tiempo limitan su capacidad para superar los problemas y conflictos que le permitieron conquistar el poder. Ello termina por generar o reforzar el descontento de la mayoría de las clases y grupos hacia el cesarismo, y por llevarlo a una crisis de gobernabilidad y supervivencia con una variedad de posibilidades de resolución.

En la historia latinoamericana es posible discernir diferentes fases de variedades de cesarismo o bonapartismo, como una de las respuestas posibles a los problemas y retos de los cambios en la inserción internacional, a los proyectos y procesos de desarrollo, a los conflictos sociales y políticos, a las crisis. La primera fase se habría dado en el proceso de independencia y la organización nacional, con algunas variedades del caudillismo tradicional, desde el fenómeno prócer de Simón Bolívar al “cesarismo democrático”, tal como Laureano Vallenilla Lanz calificó a Juan

Vicente Gómez en Venezuela. La segunda se daría entre las dos guerras mundiales, y sobre todo en las primeras décadas posteriores a 1945 (Perón en Argentina, Getúlio Vargas en Brasil, el régimen militarista-nacional-populista de 1968 en el Perú), y correspondería a los problemas y a los retos de la inserción en un nuevo orden internacional con tendencias a la globalización, de la industrialización y la hiperurbanización, del modelo de crecimiento por sustitución de importaciones, de modernización de fachada, y de control y manejo de nuevos grupos y conflictos sociales. La actual fase se ejemplifica quizá en el menemismo en la Argentina, seguramente en el fujimorismo en Perú, y sobre todo el chavismo en Venezuela (Bethel; Kaplan (s), *passim*).

Con el fracaso de los regímenes nacional-populistas, el auge y luego el eclipse de las dictaduras del Cono Sur con sus secuelas devastadoras, las vicisitudes y el balance complejo e incierto de las transiciones a la democracia, la propuesta de incorporación a la tríada globalización/neoliberalismo económico rampante/democracia parlamentaria, pareció por un momento que las posibilidades de un retorno del cesarismo estaban liquidadas para siempre. El antecedente del fujimorismo, sobre todo el proceso en marcha del chavismo en Venezuela, la gama de conflictos y conmociones, actuales y potenciales, en el resto de la región andina (Bolivia, Ecuador, Colombia), dibujan un enorme signo de interrogación, y exigen no descartar las posibilidades de un retorno del cesarismo en América Latina.

5. Dictaduras del Cono Sur

Los regímenes instaurados en Brasil, Uruguay, Bolivia, Chile y Argentina en las décadas de 1960 y 1970, han sido objeto de diferentes conceptualizaciones e interpretaciones: neofascismo, regímenes de excepción, dictaduras de nuevo tipo, autoritarismo-burocrático. Sin entrar aquí al debate, puede constatarse que aquéllos presentan rasgos definitorios (Kaplan (a), *passim*).

a) En su génesis e implantación, estos regímenes se presentan como solución final para las contradicciones entre las exigencias y problemas de la nueva inserción internacional, del neocapitalismo periférico y de las crisis de la hegemonía, para la detención de la entropía del sistema y el desarrollo de sus posibilidades, mediante el ajuste violento de lo social y lo político-ideológico al tipo de economía, de crecimiento y modernización y de dominación que se busca. La experiencia se funda en un golpe de Estado de las fuerzas armadas contra un gobierno más o menos civil.

b) La hegemonía es asumida por las fuerzas armadas, en alianza principal con las nuevas élites oligárquicas y empresas transnacionales, y en alianza secundaria con sectores de la tecnoburocracia civil, estratos de la clase media y de la burocracia sindical A ello se agrega una cadena de complicidades descendentes, activas y pasivas, por parte de sectores considerables (Iglesia, prensa, instituciones académicas, burocracia sindical, partidos de derecha y centroderecha, etcétera).

En contra de la caracterización e interpretación de este tipo de régimen *sui géneris* del Cono Sur como neofascista se argumenta que el mismo no reproduce todos y cada uno de los rasgos, secuencias y resultados del fascismo europeo entre las dos guerras mundiales. Sin embargo, debe tenerse en cuenta al respecto que el neofascismo del Cono Sur es lamentablemente un fenómeno en sus comienzos y en sus formas aún primarias, en mayor o menor grado subdesarrollado y dependiente como los países en que se incuba y emerge, distinguido por el carácter desigual y combinado de sus características, articulaciones y procesos. Al papel promotor y usufructuario del gran capital en el fascismo europeo corresponde en los casos del Cono Sur la alianza entre fuerzas armadas, nuevas élites oligárquicas y empresas transnacionales en y para la implantación y avance del neocapitalismo periférico. Las fuerzas armadas son hostiles a la movilización política de la población, aun en condiciones de control autoritario y manipulación vertical, y asumen la función de partido único. Al partido militarizado del fascismo europeo corresponde el político armado, el militarismo politizado y de hecho partidista *sui géneris* del neofascismo latinoamericano.

Este régimen renuncia a priori a la legitimación democrático-liberal. Se autolegitima por la propia fuerza; por el éxito de la represión; por la misión histórica que pretende asumir (cruzada contra las subversiones, crecimiento y modernización, destacado papel internacional); por una ideología desarrollista y científica-tecnoburocrática.

c) El Estado es reestructurado y reorientado en su aparato, en su personal, en sus funciones y modos de operar. Aquél se autoproclama como actor supremo de la sociedad, que asume un autoritarismo represivo llevado al extremo, para defender el sistema contra enemigos internos y externos, y garantizar la unidad y el orden como precondiciones del crecimiento y la modernización, de la grandeza y el bienestar nacionales. Determinados correlativamente como peligrosos, se teme y niega todo lo

que sean divergencias y disidencias, pluralismo, participación, movilización; y se apunta a la extirpación de la esfera o instancia política.

d) El régimen usa en grado sin precedentes las formas simbólicas del poder, las técnicas y aparatos de información y comunicación de masas y de control social. Con ello se busca el bloqueo de la información, y de la racionalidad y la conciencia sociales y políticas; la descalificación de las oposiciones y alternativas; la generalización del conformismo y la sumisión, la apatía y la evasión; el encuadre y la atomización, la subordinación e impotencia de la sociedad civil.

e) La militarización del poder se entrelaza con la universalización de la represión. Las fuerzas armadas, politizadas y autonomizadas —con las cuales la tecnoburocracia civil tiende a converger y a entrelazarse— asumen un papel de dirección suprema y de agencia integradora de la sociedad; le imponen una disciplina militar; convierten la violencia en la solución privilegiada para todo problema o conflicto. La represión se universaliza en sus objetivos, en sus destinatarios y formas, en sus niveles y aspectos. Sus medios aumentan en número, refinamiento, intensidad y eficacia. Se rompe más aún el equilibrio entre la represión estatal y paraestatal y la capacidad defensiva y ofensiva de grupos e instituciones de la sociedad civil. Se obstaculizan y se destruyen las organizaciones y movimientos, los procesos de conscientización y movilización de los sectores medios y populares; se refuerza la despolitización, el conformismo y la apatía, la automarginación.

f) Este tipo de régimen tiende a identificarse con un doble proyecto de dominación hacia adentro y de hegemonía regional, de cruzada interna y de cruzada internacional, y con ello la tendencia al conflicto externo. La cúpula militar y el régimen político estatal se entrelazan e interactúan con el proyecto de neocapitalismo tardío o periférico y de inserción subordinada en la nueva división mundial del trabajo, y con los grupos e instituciones que se identifican con dicho proyecto y al cual usufructúan; los favorece en su implantación, en su progreso, en el goce de sus beneficios. Al mismo tiempo, la alta dirigencia militar defiende y refuerza su posición hegemónica en la coalición sustentadora del régimen; se autolegitima con el crecimiento y la prosperidad relativa y transitoria; usa en la medida de lo posible ese crecimiento, lo mismo que a las élites oligárquicas, a las empresas transnacionales, a la dirigencia política y militar de los Estados Unidos; puede a veces postergar o afectar los intereses de unas y otros para privilegiar los propios y los de su proyecto específico. La polí-

tica económica sirve a los jerarcas militares para combinar la creación de condiciones de éxito para su proyecto político-estratégico, y el disfrute y saqueo económicos sin precedentes en los respectivos países; para una fantástica operación de acumulación privada, compartida en sus beneficios por la oligarquía financiera transnacionalizada, las empresas extranjeras, la banca y los organismos financieros de países desarrollados e instituciones internacionales, incluso por un tiempo también por una parte importante de la clase media, y una cadena descendente de complicidades activas y pasivas. Este régimen tiene además una gama de instrumentos y mecanismos inherentes de autopreservación y de autorrefuerzo; logra gozar de una gama de complicidades en la cúpula del sistema por parte de élites e instituciones, pero también de los apoyos subordinados, el consenso pasivo o la resignación apática de grupos mayoritarios.

A la militarización de la sociedad en respuesta a lo que amplia y vagamente se define como subversión corresponde la idea de la cruzada internacional. La cruzada requiere la reorganización del campo político-militar en América Latina. Economía y sociedad, cultura y política, diplomacia y estrategia, deben ser reestructuradas para la continuidad y el éxito del proyecto dentro y fuera del respectivo país. El crecimiento buscado debe dar los recursos para el armamentismo y las operaciones bélicas que podrían establecer la hegemonía regional.

Así, en el caso argentino, el proyecto del régimen presupone, por una parte, el enfrentamiento en el campo de batalla con regímenes similares, pero competitivos (Brasil, Chile); y por el otro, la fantasía de sustituirse a la hegemonía de Estados Unidos en lo regional (si no mundial).

g) Finalmente, este tipo de régimen presenta el paso de un umbral hacia la cristalización de un sistema de dominación total por el terror sin límites. Ello es expresión de tendencias globales, profundas y a largo plazo, en lo demográfico, económico, social, cultural-ideológico, político y militar, así como de la superación o destrucción de barreras psicológicas, éticas, institucionales y jurídicas. Todo en un contexto histórico mundial de crisis gigantescas y de consecuencias imponentes: guerras mundiales y civiles, revoluciones, catástrofes económicas, creación de poblaciones redundantes. El siglo XX es época de una ruptura casi absoluta del equilibrio en las relaciones entre Estado y sociedad civil, entre gobernantes y gobernados; del poder agobiante del Estado, el Poder Ejecutivo y la dominación tecnoburocrática. A ello se agrega la disponibilidad mayor y el aumento del peso cuantitativo y cualitativo de burocracias militares, poli-

ciales y civiles, capacitadas y disciplinadas en y para la organización, la acción y el control sociales; en y para el uso sistemático y eficaz de las tecnologías de información y de violencia cada vez más refinadas. Este peso incrementado de lo tecnoburocrático provee o refuerza la aptitud y la proclividad para la frialdad deshumanizada del personal militar, policial y civil implicado o responsable directa o indirectamente en cuanto al examen y diagnóstico de los problemas de lo que se define como subversión, su represión, las soluciones propuestas y su ejecución. Ello incluye la capacidad para una racionalidad demencial en el cálculo metódico de los medios adecuados para los fines autodeterminados, con el descarte de toda consideración legal, ética o simplemente humana.

Militares, policías, civiles de diferentes extracciones sociales, ideológicas y políticas, y de distintas especializaciones, pero que comparten un entrenamiento o una inclinación para la violencia irrestricta, pueden inspirarse además en la multiplicidad de ejemplos internacionales que la historia contemporánea proporciona. Ella provee las imágenes de la oferta ilimitada de poblaciones excedentes e individuos indeseables o gastables, peligrosos y amenazantes, merecidamente destinados a ser víctimas pasivas de la dominación y la explotación totales, y de su exterminio administrativamente organizado por Estados y gobiernos de todo tipo (capitalistas o socialistas, desarollados o atrasados). Este rico depósito histórico de experiencia mundial, de saber qué y saber cómo, alimenta una ideología justificatoria de tipo neofascista nativo, preconstituida, pero adaptada y elaborada según los actores y las condiciones locales, y de la cual la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional es importante componente, pero no verdadero equivalente o sustituto.

Las fuerzas armadas y policiales, las organizaciones civiles que actúan en acuerdo y colaboración con aquéllas, disponen así de una visión y de un discurso que justifica la propia hegemonía, la cruzada sin restricciones ni plazos, la permanencia indefinida en el poder y su uso y disfrute irrestrictos, la apropiación de una parte incalculable en el reparto desenfrenado del ingreso y la riqueza nacionales y, correlativamente, la responsabilidad también difícilmente evaluable en la expansión de la alucinante deuda externa. Para los miembros de tales organizaciones implicados en la represión y en el exterminio cuasigenocida (Argentina, Chile, Centroamérica y el Caribe), se vuelve posible la realización de sueños y fantasías de destructividad y saqueo. Se dispone de razones y coyunturas para instaurar y realizar programas de exterminio contra grupos considerados su-

perfluos, indeseables o peligrosos. Se puede visualizar al propio pueblo, especialmente a los jóvenes, como material gastable en conflictos internos (la “Guerra Sucia” del Cono Sur) o internacionales (llegada al borde de la guerra entre Argentina y Chile, Guerra de las Malvinas).

La universalización de la represión y su carácter deliberadamente demencial y arbitrariamente irrestricto se perfila a partir y a través de sus supuestos y métodos. Ante todo, se requiere una definición burocrática y jurídica, de interpretación extensible a voluntad y capricho, de una o varias categorías/imágenes de enemigos internos/externos, como víctimas potenciales, pero disponibles para su actualización en cualquier momento y circunstancia. Los enemigos se ordenan en un eje identificado con la categoría universalizable al infinito, susceptible de una amplia diversificación de encarnaciones concretas: el subversivo. La función de esta categoría es la privación de identidad humana a toda persona incluida en aquélla, la asignación de una identidad parantropoide (Richard L. Rubenstein) o subhumana. Ello elimina a su respecto cualquier traba social, política, jurídica o ética; lo priva de sus derechos individuales y ciudadanos y de sus propiedades personales, prepara la posibilidad de su eliminación psicológica y física.

Se procede a una identificación universal, arbitraria e irrestrictamente extensible, de las categorías definidas como superfluas y peligrosas (en lo económico, lo social, lo profesional, lo étnico, lo ideológico, lo psicológico, lo político); de los individuos y grupos que no se conforman o someten, que protestan y resisten, con la categoría ontológica del subversivo. Sobre todas sus encarnaciones inapelablemente asignadas se puede ejercer el terror sin límites.

El uso priorizado del terror sin límites desdeña los esfuerzos y éxitos por la persuasión y la recompensa, todo cálculo pragmático para un tratamiento mínimamente humano de las víctimas. Se tiende a eliminar toda implicación humana entre dominadores, por una parte, y dominados, humillados y ofendidos, por la otra, en todos los aspectos y niveles de la vida socioeconómica y política y de la existencia cotidiana. La mayoría de las personas deben convertirse en cosas, instrumentos pasivos que respondan a la voluntad de los amos, súbditos sin libertad de acción impredecible, con respuesta automáticamente asegurada a toda orden de la autoridad. Los instrumentos y mecanismos de la detención, la tortura, el encarcelamiento clandestino, la desaparición y el homicidio, sus efectos agravados por la impunidad, son altamente significativos al respecto.

Este ensayo general de genocidio crecientemente extensible para un proyecto de dominación total en primer despliegue cuenta, como se dijo, con una red de complicidades directas e indirectas, activas y pasivas.

Por añadidura, estos regímenes, aunque relativamente derrotados y reemplazados, son expresión de fuerzas y tendencias profundas y de largo plazo, cuya existencia y peso no puede ser minimizado. Se explican así, en parte considerable, las restricciones y vicisitudes, los logros y frustraciones, de las recientes o actuales transiciones que, desde la década de 1980 hasta el presente, se dan en casi todos los países latinoamericanos, de las dictaduras militares o de regímenes civiles con rasgos y componentes autoritarios y militaristas, a gobiernos en variados grados civiles, democráticos y constitucionales (Haggard y Kaufman; *passim*).

La soberanía y el intervencionismo del Estado se ven también restringidos por la incorporación a diversas alianzas y bloques de tipo económico, político, diplomático y militar. Las cuestiones políticas internas son invadidas por las cuestiones internacionales de diplomacia, estrategia y seguridad.

Al mismo tiempo, el planeta es cubierto por una red de regímenes y organizaciones transnacionales o mundializantes, referidas a problemas económico-financieros, ideológicos, culturales, políticos, científicos, ecológicos, etcétera (Matthews; Camilieri y Falk; Held; Horsman y Marshall; Kaplan (c); Opello; Spruyt; Krasner; Nye (b), *passim*).

En general, se multiplican fuerzas y nexos transnacionales y se despliegan procesos mundializantes, que producen viejas y nuevas formas de jerarquización y decisión colectivas, e involucran a Estados, organizaciones intergubernamentales, grupos de interés, presión y poder internacionales.

Las fuerzas inter y transnacionales limitan las opciones del Estado, y sus políticas nacionales; impulsan la multi o la transnacionalización de decisiones y acciones antes domésticas; refuerzan y entrelazan sus redes dentro de marcos globalizantes. Cambian así las condiciones de toma de decisiones políticas y de realización de las acciones políticas, sus contextos legales, institucionales y organizativos, las prácticas administrativas (Strange (a); *passim*).

Las relaciones del Estado y de la globalización tienen incidencias en un derecho internacional que se desarrolla, gradual y contradictoriamente, extendiendo su ámbito de aplicación respecto a gobiernos, grupos, organizaciones, individuos, con nuevas regulaciones para viejos y nuevos pro-

blemas y conflictos. Se reconocen ciertos derechos y deberes, con o sin respaldo de instituciones, variables grados o ausencia de capacidad coercitiva. Las pretensiones soberanas de los Estados nacionales se ven acotadas o trascendidas. La tendencia a la globalización, especialmente comercial y financiera, se da en un contexto de fragmentación del mundo en Estados-nación, sin avances equivalentes en la mundialización del derecho.

De maneras y por dinámicas diferentes, el avance de la globalización y las restricciones al Estado-nación (y sus límites) resultan también del desarrollo del capitalismo financiero especulativo internacional y del mercado financiero mundial tecnológicamente integrado, y del avance y primacía crecientes del narcotráfico y la economía criminal.

6. *Espectrónica y mercado financiero mundial*

A fines del siglo XX una mutación en las finanzas, primer campo realmente mundializado, da lugar al capital financiero especulativo internacional, o *spectronics* (especulación electrónicamente instrumentada). Es resultado de la convergencia y entrelazamiento de incrementos y cambios en la oferta y demanda mundiales de recursos; desreglamentaciones; innovaciones financieras; interconexión de mercados; conglomeración financiera (Hilferding; Drucker; Eatwell y Taylor; Garten; Phillips; Soros; Kaplan y Manrique, *passim*).

El enriquecimiento de los países desarrollados aumenta la oferta y la demanda de recursos, el número y las actividades de grandes actores financieros y su transnacionalización.

Sociedades de inversión, fondos de pensión, fondos mutuos, etcétera, alimentan los mercados financieros, requieren y suscitan la diversificación de las opciones y las garantías de rentabilidad y seguridad de las inversiones. Sociedades y fondos de inversión se vuelven grandes actores financieros internacionales. Se perfila cada vez más un sistema financiero mundial que escapa a los Estados.

Desde los años de 1960, el mercado de eurodólares se vuelve fuente de créditos más allá de los controles nacionales y del Estado emisor, a lo que se van agregando luego los euromarcos, los eurofrancos, los petrodólares desde la década de 1970, el reciclaje de la renta petrolera, los narcodólares y el lavado de dinero en la de 1980.

En la década de 1970, el régimen de paridades fijas entre monedas que surge de Bretton Woods, de convertibilidad del dólar en oro, es abandonado y sustituido por el régimen de tasas de cambio flotantes. El valor

de las monedas es establecido y modificado por lo que decidan las computadoras y los mercados, los centros financieros, los principales bancos y firmas inversoras; en suma, el capital financiero especulativo internacional, y en función de la oferta y la demanda.

Los recursos ofrecidos son demandados por la internacionalización de las macroempresas, sus fuertes inversiones tecnológicas; el endeudamiento de los Estados; el financiamiento de infraestructuras; las ambiciosas políticas de desarrollo en el Tercer Mundo.

Se avanza en el desmantelamiento de los controles de cambios, en la desreglamentación o flexibilización de las reglas oficiales de juego, de modo que no limiten la competencia interna y externa en el dominio de las finanzas. Se vuelve cada vez más insuficiente e ineffectiva la regulación de los Estados, subordinados e implementados por gigantescas firmas.

Una amplia gama de innovaciones financieras facilita la circulación de crecientes sumas de dinero. Las macroempresas incrementan sus capacidades de innovación tecnológica, sus expertos en telemática, matemáticas financieras, física cuántica aplicable. Se desarrollan instrumentos financieros y programas de computación para la protección contra incertidumbres y riesgos por la volatilidad de los mercados y las crisis económicas, y para el aprovechamiento de unas y otros a través de una especulación de objetos múltiples.

Desde la década de 1970 la llamada *securitization* transforma los haberes financieros en títulos negociables en los mercados. Su aplicación para cualquier cosa o dato económico da movilidad a las *securities*, las integra en los circuitos mundiales. El negocio convencional del préstamo por los bancos es reemplazado por la emisión de bonos y otros títulos. Macrofirmas de inversión y bancos van inventando y aplicando un gran número de instrumentos y técnicas, como los *hedge funds, forward, options, swaps*, derivados.

Derivados son instrumentos financieros que corresponden a un contrato de compra o de venta de una cantidad de un activo (beneficios, obligaciones, materias primas, divisas, oro...), a una fecha en el futuro y a un precio determinado al origen. El valor de este instrumento de cobertura depende del precio de otro activo subyacente. Los derivados proveen a deudores y prestamistas la posibilidad de protegerse contra el riesgo de movimientos en las tasas de interés y de cambio.

Muchos derivados son instrumentos esotéricos, difíciles de comprender, monitorear o controlar, incluso por expertos. Su uso especulativo es

facilitado por una ausencia casi total de controles regulatorios, en especial en cuanto a la capacidad para pedir prestadas grandes cantidades de dinero por sobre su capital accionario.

Otra importante innovación financiera la constituyen los mercados *over-the-counter*, en los cuales los intermediarios realizan entre sí transacciones sobre seguridades, en grandes volúmenes monetarios, contorneando los mecanismos establecidos que usan los pisos tradicionales de intercambio. Las *securities* no son listadas ni comercializadas en un intercambio organizado. Los instrumentos *over-the-counter* son traficados “*off balance sheet*”. Se crean así posibilidades para que los intermediarios operen en un medio ambiente de menores costos y regulaciones, pero con nuevos problemas de exposición al llamado riesgo sistemático.

Para una más fluida circulación del dinero se intensifica la interconexión de mercados, a partir y a través del desplazamiento de capitales, en segundos o minutos, de una a otra empresa, de una plaza a la otra. La globalización financiera, la competencia en mercados establecidos, son facilitadas por la tecnología; *v. gr.*, por una proliferación de sistemas electrónicos de negociación injertados en bolsas; la introducción de la computadora; la desmaterialización de los títulos; las máquinas de transferencia inmediata; las redes de transmisión de datos; la difusión de la tarjeta de crédito. Desde los años de 1970 hacen explosión el sector financiero y los mercados de valores, en creciente transnacionalización.

Se desarrollan los conglomerados financieros. Un pequeño número de casas de inversión y bancos, altamente capitalizadas, se vuelven jugadores globales con actividades diversificadas.

Las empresas de la *spectronics* (especulación electrónica) exploran y explotan hasta los rincones de las economías nacionales y de la economía global; cada bolsillo y cada bolsa, cada mercado, contrato y transacción, cualquier operación y beneficio, “cualquier situación o giro inusual de la rueda de la fortuna económica”. Hacia la década de 1990, la *spectronics* constituye un

...sector financiero masivo, revolucionado y en gran medida desregulado, con las últimas armas de alta tecnología, que persigue beneficios en cualquier campo de batalla, tensa los mercados de acciones y valores, arranca botín de cualquier catástrofe, remata a los económicamente heridos, y supera en sus transacciones a la “economía real” en proporciones gigantescas (Phillips, Soros, *passim*).

El capital financiero especulativo internacional se convierte en “megafuerza electrónicamente basada con el valor de por lo menos un trillón de dólares”, con tendencia a crecer. Cincuenta dólares van y vienen de un mercado de dinero a otro en el planeta, por cada dólar del valor global del comercio mundial.

Ante todo en los Estados Unidos, a la vez espacio fundamental de la *spectronics*, y cada vez más a escala del planeta, se revela especialmente la fractura entre la economía real y la financiera o simbólica. El capital financiero especulativo se extiende hasta todo rincón de la vida económica; desdeña las preocupaciones de financiamiento de la industria y de la nación; se alimenta y se expande donde puede; extrae tantos dólares como sean posibles del mayor número posible de situaciones y transacciones.

Gran parte de los beneficios van a pequeñas élites financiero-técnicas. Poco control se ejerce sobre la economía financiera, que va devorando y arrinconando a la economía real, y logra una formidable acumulación de poder financiero que se traduce en una creciente influencia política, sobre todo en lo referente a políticas económicas y sociales.

Los instrumentos y mecanismos espectrónicos proliferan, poco o nada regulados ni controlados; dislocan mercados, dan lugar a situaciones que requieren operaciones de rescate financiero de instituciones, grandes empresas, bancos, ahorro y préstamo, especuladores. Ellas se cumplen con dineros públicos, directos e indirectos, y la colaboración del gobierno (Federal Reserve, Ejecutivo Federal), legisladores que deben favores, y grandes firmas de Wall Street.

En situaciones críticas y operaciones de rescate y operaciones destacan los ya mencionados derivados, proliferantes y diversificados, carentes de suficientes regulaciones y adecuados controles. Pocos políticos y administradores públicos comprenden plenamente sus complejidades, riesgos y peligros, mientras que el control de los usuarios se diluye. Los derivados se extienden a fondos mutuales y pensiones, y refuerzan la inestabilidad de los mercados financieros. Los modos complicados en que las empresas se interconectan para maniobrar mejor hacen posible o probable una caída de dominós, aunque se dificulte prever en qué y cuáles, en quiénes, cuándo y dónde, se producirá un colapso. Los derivados parecen adquirir una vida propia.

Grandes corredurías y numerosos usuarios participan en fondos apalancados: toman créditos para invertir en acciones, o en productos y deri-

vados: con ello se modifica la relación deuda/capital accionario en la estructura financiera de una empresa. Se interconectan acciones de empresas de un mismo grupo, o de varios, de corredurías de un mismo país, o de diferentes países. Las pérdidas, las insolvencias cruzadas (*cross defaults*), las insolvencias en cascadas, pueden extenderse rápidamente a todo el sistema nacional y al internacional.

Los derivados amplifican los riesgos contra los cuales se supone que estarían asegurados, agravados por la conducción de estos negocios en secreto, sin examen o auditoría financiera exteriores, en detrimento de ahorristas, consumidores, pequeños y medianos empresarios agrícolas e industriales. La Reserva Federal no abre sus deliberaciones al examen público, ni sus finanzas a una auditoría pública regular.

Este poder financiero-político sin precedentes va pasando de lo nacional a lo internacional, en interrelación con los desarrollos de los préstamos internacionales, de la innovación y la conglomeración financieras, y del mercado financiero internacional tecnológicamente integrado (Drucker; Blumenthal, *passim*).

La tecnología telemática que interconecta al planeta y canaliza masas inmensas de flujos financieros lleva hoy la información sobre las políticas diplomáticas, fiscales y monetarias de todos los gobiernos, a más de 200,000 pantallas en cientos de oficinas comerciales en docenas de países, y los juicios del mercado sobre el valor de las monedas a todas partes del planeta. A partir de las últimas informaciones, los traficantes pueden confirmar y juzgar el efecto de nuevas políticas (monetarias, fiscales, laborales) consideradas sólidas, o impedir que políticos y gobernantes evadan sus responsabilidades y compromisos por acciones imprudentes; en cualquier caso deciden sobre los valores relativos de la moneda de los respectivos países, y en consecuencia compran o venden. El patrón informático constituye “el nuevo voto global sobre las políticas fiscales y monetarias de las naciones” (Walter, W.; Wriston, *passim*).

Es altamente improbable, si no quasi imposible, que el mercado financiero mundial retroceda a sus viejas fronteras nacionales. Dinero, ideas, conocimientos, informaciones, cruzan las fronteras de una manera y con una velocidad sin precedentes. Los mercados ya no son ubicaciones geográficas, sino datos en pantalla trasmítidos desde y hacia cualquier punto del mundo. Los juicios de miles de traficantes traducen las acciones de los gobiernos en modificaciones de los valores monetarios. Los

mercados revelan y evalúan las políticas de los países. Sus gobiernos, que no pueden renunciar al patrón informático ni escapar del sistema, son presionados para implementar políticas monetarias, fiscales, salariales de solidez aceptada, para armonizarlas, y para reforzar la cooperación financiera internacional.

Los poderes soberanos de los Estados se ven una vez más afectados. El mercado financiero mundial electrónicamente integrado plantea un problema de gobernabilidad a los países, a los Estados y empresas, a las clases e instituciones sociales, y al orden mundial. Se abre una brecha entre la tasa de los cambios tecnológico-financieros y la tasa de ajuste a los cambios por parte de quienes toman las decisiones; es decir, los gobiernos, las fuerzas e instituciones políticas, los empresarios, que no pueden absorber ni controlar las incertidumbres y las dislocaciones.

La autonomía de las políticas económicas de los gobiernos nacionales se ven afectadas por la creciente ineffectividad de los controles sobre el capital, y por la captación y evaluación que los mercados financieros hacen, con retrasos cada vez menores, de los errores políticos y económicos de los gobiernos. La economía nacional deja de ser autónoma y unidad del análisis económico y de la política económica. La economía mundial se vuelve central y determinante de la economía nacional. La tecnología amenaza con la obsolescencia a la noción tradicional de soberanía y a las políticas y legislaciones restrictivamente nacionales. Ello es cierto sobre todo en cuanto a las políticas y legislaciones monetarias, cambiarias, fiscales, comerciales, industriales, sociales.

Las economías aisladas ya no responden como antes a las medidas gubernamentales de tipo tradicional. El curso de los acontecimientos económicos se vuelve más difícil de comprender y de prever, por parte de gobiernos que se enfrentan a fuerzas, procesos y resultados de difícil interpretación, previsión o control, en un medio ambiente de incertidumbre e inestabilidad económicas sin precedentes, tanto en lo interno como en lo internacional. Se vuelven insuficientes los esfuerzos de ajuste al cambio, por parte de grupos e instituciones nacionales, pero también de los internacionales, lo mismo que las capacidades disponibles para realizar reformas de alcance mundial.

Un componente significativo del descontrol inherente a la *spectronic* lo constituyen los *off-shores centers*, centros financieros extraterritoriales, o paraísos fiscales. La laxitud de las regulaciones a su respecto, la

exención a los bancos que allí operan de una amplia gama de requisitos que normalmente se imponen a los intermediarios dentro del territorio de origen, han generado un crecimiento importante de las transacciones especulativas en los últimos años. Las complejas relaciones empresariales entre bancos extraterritoriales —sucursales y filiales— y la casa matriz en el país de origen, y las oportunidades de discreción o secreto en materia de reglamentación que ofrecen dichos centros, son aprovechadas por grupos y para propósitos de la economía criminal y delitos de cuello blanco. Las lagunas o las diferencias existentes entre los distintos marcos normativos y contables, unidas a la tecnología disponible para realizar transferencias de recursos, dificultan la supervisión efectiva en el caso que se la quiera ejercer.

Al debilitamiento o anulación de la capacidad de control de los gobiernos nacionales no sucede una forma superior de regulación por el mercado financiero internacionalmente integrado. Sus grandes operadores se revelan ciegos en los años previos a la crisis de la deuda, e inclinados a reaccionar en sentidos exageradamente optimistas o pesimistas, con base en informaciones incompletas. La unión de los principales países y centros financieros y bancarios internacionales en una red integrada única lleva a una situación ya permanente o estructural de menor o nulo aislamiento respecto a los choques y cambios, ocurran donde ocurran, y puede dar lugar a cadenas de colapsos (Soros; Smadja, *passim*).

Se plantean así problemas y conflictos que restringen o destruyen la gobernabilidad de los sistemas nacionales. Éstos en su mayoría carecen de estrategias y políticas y de instrumentos jurídicos que prevean y regulen las actividades bursátiles y bancarias, las entradas y salidas de capitales, que apliquen las normas existentes o las reformen y en todo caso las hagan cumplir.

El control de las crisis financieras, cuestión a la que luego se vuelve (*cfr. infra*), y el logro de la gobernabilidad, se verán dificultados por el creciente aumento del número de jugadores que cambian las reglas del juego en las finanzas globales. En las dos décadas inmediatamente posteriores a 1945, la principal fuente de flujos hacia los países subdesarrollados son los funcionarios de ayuda internacional; en los años de 1970 y de 1980, los principales bancos comerciales; en la década de 1990, el mucho mayor elenco en el escenario incluye a aseguradores, fondos de pensión, de protección de riesgos y fondos mutuos. Es previsible que las futuras

crisis financieras irán implicando mercados de *securities*, con su multiplicidad de instrumentos y mecanismos, estrategias comerciales, nexos globales. Ello complicará mucho más el manejo de las crisis, por el número de reguladores, la negociación de algo con tantas partes diversas, el alto número de participantes sin interés en la nación ni en el sistema global que se van apenas las cosas pintan mal (Garten; Krugman; Strange (a) y (b), *passim*).

CAPÍTULO IV

CONTRATENDENCIAS Y LIMITACIONES

1. La acción limitante o destructiva de la globalización sobre el Estado, su soberanía y su intervención, real e intensa como es, no parece llegar a convertirse en totalidad imponente y fatalidad irreversible, como una parte del escenario de “fin de la historia”.

La globalización tiene dinámicas y asume formas contradictorias: homogeneización vs. heterogeneización; localismo y regionalismo vs. mundialismo; globalización económica vs. carencia de globalización política y jurídica; globalización de la cultura vs. reivindicaciones de la autonomía e identidad socioculturales, etcétera.

2. La globalización conlleva una polarización acelerada del mundo; se realiza por el impulso y bajo el control de las élites de los países centrales, según una lógica de acumulación de capital, no redistributiva y no solidaria, generadora de desigualdades. Una organización oligopólica de la economía mundializada se va imponiendo como mercado de distribución desigual del comercio, las inversiones, las finanzas y los ingresos, entre países, regiones y grupos (Scott; Mander/Goldsmith; Barnet y Cavanagh; Boyer y Drache, *passim*).

La generación de riqueza aumenta al tiempo que decae el ingreso global, sobre todo el de las clases asalariadas y medias. Ello resulta de un crecimiento que se consigue cada vez más desde hace veinte años, mediante una mayor productividad del trabajo por la nueva tecnología, y no con base en una mayor ocupación de la fuerza de trabajo. El desempleo aumenta en todo el mundo, incluso en países de la OCDE. La oferta de mercancías crece frente a una demanda estancada. El capital experimenta crecientes dificultades para realizar sus ganancias mediante la venta de bienes y servicios; intenta superarlas mediante la exacerbación de la competencia entre empresas productivas en mercados estrechados, la privatización de activos públicos, la especulación financiera, todas ellas a su vez coproductoras de crisis e ingobernabilidad.

3. La integración globalizante se da con referencia y en subordinación a los principales polos y ejes de la economía mundial, como incorporación selectiva al crecimiento y la modernización de ciertos países, regiones, ramas y empresas, clases y grupos, en conjunto minoritarias, y exclusión y abandono a su destino de un resto mayoritario.

Esta globalización multiplica desigualdades, desequilibrios y conflictos; impone condiciones de especialización deformante, subordinación neocolonial, descapitalización; destruye actores y tejidos sociales; limita o suprime de esta manera las condiciones y medios para la realización de los propios fines de la globalización (Kennedy (b); Mander y Goldsmith, *passim*).

4. En una nueva geografía mundial del desarrollo y el subdesarrollo, ante todo coexisten un Primer Mundo, un Segundo Mundo colapsado e incorporado de hecho al Tercer Mundo, y un Cuarto y quizá un Quinto Mundo, con una vasta gama de inclusiones y exclusiones. El nuevo orden mundial en emergencia oscila entre las posibilidades de uni, tri, o pentapoliaridad (Brzezinski (b); Burbach *et al.*, *passim*).

El Primer Mundo se presenta como una tríada: Estados Unidos y el Hemisferio Occidental, la Unión Europea, Japón y parte de la Cuenca del Pacífico, entre cuyos componentes no deja de haber divergencias y conflictos. Las regionalizaciones avanzan (Unión Europea), presentándose contrdictoriamente, a la vez como freno y alternativa a la globalización, y como escalón de la progresión que llevaría hacia ella (Smith; Stallings; Ohmae; Kaplan (h) e (y), *passim*).

En el horizonte histórico se perfilan amenazas de estancamiento y regresión de la economía mundial, de bloques económicos, políticas autárquicas y proteccionistas, guerras comerciales y financieras y guerras militares en sentido estricto (Hirst y Thompson; Brzezinski (a); Chaliand y Rageau, *passim*).

5. Los países desarrollados exhiben una insuficiencia de recursos y capacidades, frente a las necesidades virtualmente ilimitadas de recursos y demandas de ayuda del ex Segundo Mundo y de los Tercer y Cuarto Mundos.

La población planetaria crece en contradicción con el desarrollo insuficiente de la economía mundial, y con su distribución desigual en espacios y en estructuras sociales.

6. La posible globalización se revela como un proceso que nadie termina de controlar total y efectivamente, por carencia de regulación política

ca y jurídica, y tendencias al debilitamiento del Estado, su soberanía y poderes, especialmente en sus dimensiones rectoras, productivas y social-benefactoras.

Los gobiernos apoyan los factores, las tendencias y las formas y efectos de la globalización, sin la adopción de estrategias y políticas domésticas de refuerzo y compensación.

7. La globalización misma, las desigualdades y conflictos que le son inherentes o resultan de ella, crean o amplifican riesgos globales:

La marea de cambios induce el discurso ideológico del “fin de la historia”, la proclamación del triunfo total y definitivo del capitalismo de mercado libre y empresa privada, en unión indisoluble con la democracia liberal y el Estado mínimo, primero en los principales países y regiones del mundo desarrollado, y luego en algunos espacios relativamente privilegiados de un Tercer Mundo que podrían incorporarse al Primero.

En diversas formulaciones de esta ideología se acepta —explícita o implícitamente— que este proceso conlleva inevitablemente condiciones de desigualdad y desequilibrio entre regiones y naciones, economías y sociedades, grupos e individuos; y reclasificación y redistribución, de unos y otras, en dos categorías separadas por una brecha creciente.

Una minoría mundial relativa abarca a potencias y países industriales avanzados, a países que logren incorporarse a este club exclusivo (miembros de la OCDE, nuevos países industriales, Estados-pozo de algunas naciones petroleras) y, dentro de aquéllos, a los sectores, grupos e individuos, ya colocados en una posición privilegiada o cercanos a lograrla, más o menos capaces de posibilitar las condiciones de la reestructuración y de disfrutar de sus beneficios.

La otra categoría abarcaría a una mayoría mundial de regiones, países, sectores y grupos carentes en diferentes grados de aquellas capacidades y posibilidades y sin condiciones de lograrla. Unas y otros estarían condenados al estancamiento y al retroceso; al pago de los costos de la reestructuración y al sufrimiento de sus impactos negativos, al estancamiento y a la regresión. Algunos países y regiones (v. gr. el África subsahariana) estarían condenados a una situación de Cuarto Mundo, a una especie de *apartheid* internacional, abandonados a su suerte y a un destino de lenta extinción.

Los discursos del “fin de la historia” suponen además que esta masa mundial de fracasados se resignaría y aceptaría pasivamente la reestructuración, en sus peores rasgos y efectos, su reducción a la condición de ex-

cluidos-víctimas, sin reacciones que pudieran afectar el proyecto ni las situaciones e intereses de los protagonistas y beneficiarios del nuevo orden mundial. El determinismo teológico y el optimismo compulsivo que subyace a la ideología del “fin de la historia” suscitan sin embargo algunas dudas e interrogantes.

Nada es hoy cierto o definitivo, predecible ni menos aun profetizable, en un orden mundial en crisis y en transición hacia no se sabe qué... No se vive actualmente el “fin de la historia”, sino “la historia de un fin”, el del orden emergente de la Segunda Guerra Mundial y las primeras décadas de la posguerra, sin que por ahora se profile siquiera una firme alternativa en gestación y avance.

En vez de la realización de una finalidad predeterminada para el arribo a una estación de llegada, la historia plantea interrogantes sobre la capacidad de los principales actores mundiales y nacionales para asumir y realizar el proyecto integrador, garantizar sus condiciones de posibilidad y éxito, neutralizar o anular los principales obstáculos, enemigos y peligros.

Si es innegable y al parecer irreversible el derrumbe del modelo stalinista, en Unión Soviética no se verifican las proposiciones sobre el triunfo total y definitivo de la pareja capitalismo/democracia liberal. No se satisfacen las expectativas sobre las capacidades de una potencia, o de un acuerdo entre varias, para imponer una hegemonía perdurable; para consolidar sus éxitos internos; para incorporar una parte sustancial del planeta a los logros de la reestructuración global; para estabilizar y asegurar los principales órdenes nacionales o regionales y el orden mundial.

La decepcionante insuficiencia del desarrollo, las evidencias del estancamiento y la regresión, sin indicios de recuperación en tiempo previsible para la mayoría de los PED, la multiplicación de las desigualdades y de los conflictos, van creando riesgos ante todo para las economías, sociedades y Estados de América Latina y el Tercer Mundo, pero también para la economía mundial en integración, para el sistema político internacional, para la seguridad y la paz entre sus componentes y, finalmente, para las potencias y países avanzados.

Los riesgos globales van y vienen de lo nacional a lo regional y lo internacional, pero con un carácter cada vez más transnacional; resultan de los proyectos nacionales intentados en respuesta y adecuación a la integración y globalización y a las múltiples coacciones ejercidas por los países avanzados y por las fuerzas predominantes en el sistema internacional, pero van en detrimento de unos y del otro, de sus premisas y de

sus modalidades de realización, de sus alcances y logros. Una vez constituidos y actuantes, los riesgos globales desafían las soluciones y contramedidas de las estrategias y políticas domésticas, regionales e internacionales. Entre ellos destacan los siguientes:

1. Las *migraciones internacionales* de decenas de millones de individuos y familias que se movilizan desde países pobres a ricos, sin consideración de restricciones, controles, represiones y peligros. Las migraciones conjugan efectos de expulsión desde el Sur y de atracción desde el Norte. Se dan a partir y a través de los problemas socioeconómicos, políticos, ambientales y de derechos humanos de los países en desarrollo; constituyen un juicio crítico de las insuficiencias del desarrollo nacional y de la capacidad integradora del Estado-nación y una pérdida de recursos humanos para el desarrollo de los respectivos países. A través de las masas inmigrantes, los problemas de origen son importados por los países ricos, y refuerzan problemas y conflictos internos; *v. gr.* chovinismo, xenofobia, racismo, intolerancia y represión, violaciones normales de los derechos humanos, proclividad al genocidio (limpiezas étnicas), autoritarismo político, resurrección del fascismo. Las migraciones causan o agravan tensiones y roces entre países de emigración y de inmigración (Richmond, *passim*).

2. La población privilegiada de potencias y países avanzados y la población crecientemente numerosa y pobre o miserable de los países en desarrollo convergen en el ejercicio de una presión cada vez más fuerte y destructiva sobre tierra, pastos, bosques, aguas, aire, yacimientos, en el deterioro y degradación del medio ambiente global y en la explotación agotadora de recursos naturales. Los efectos negativos y destructivos, obstáculos en sí mismos al mero crecimiento y al desarrollo (calidad de vida), se dan cada vez más simultáneamente en los niveles nacionales, regionales y mundiales, en potencias y países avanzados y en países en desarrollo, y suscitan en todos ellos y entre ellos conflictos políticos y militares (Jacobson y Price; Seager, *passim*).

Las naciones industrializadas y los países en desarrollo comparten —aunque en grados desiguales— las responsabilidades, a través de la aceptación del daño ecológico y del agotamiento de recursos como precio a pagar por cierto tipo de desarrollo; de la falta de conciencia y de política eficaz respecto a los problemas ambientales, de responsabilidad e iniciativa y de compromiso firme para el esfuerzo cooperativo.

3. El consumo y tráfico de drogas, su organización criminalizada, las políticas represivas del Estado, se desarrollan originariamente y cada vez más como fenómenos globales a través de las fronteras. El tráfico de drogas se vuelve empresa criminal transnacional que se instala en los nichos de la nueva división mundial del trabajo, segundo negocio del mundo. Es a la vez núcleo duro y eje de una economía criminal entrelazada con la economía legal, red de grupos y espacios sociales, poder político, reto a los gobiernos, amenaza a la estabilidad social y política de los países y a la soberanía y seguridad de los Estados, fuente o coadyuvante de conflictos domésticos e internacionales (Kaplan (n); Andelman; Bachman y Coppel; Catanzaro; Comisión Andina de Juristas; Duke y Gross; Gugliotta y Leen, *passim*).

4. El bajo patrón de salud de los países en desarrollo, a partir y a través de sus condiciones sociales y sanitarias y de tratamiento médico, favorece el aumento del número de agentes patógenos, infecciosos y parásitos y de difusión desde aquéllos hacia los países avanzados; *v. gr.* el sida, que ya es pandemia en buen número de países en desarrollo, amenaza con aumentar considerablemente en los países avanzados, hasta una escala catastrófica que lo convertiría en riesgo global de primer orden en un futuro próximo (Fidler, *passim*).

5. La explosión poblacional en la mayoría de países en desarrollo contribuye al cambio del equilibrio de seguridad entre el Norte y el Sur. En muchos países en desarrollo la multiplicidad de conflictos sociales y políticos, de crisis de gobierno y administración, debilitan las bases para una política exterior racional, predecible y cooperativa, y favorecen las tentativas del enmascaramiento de los problemas internos mediante el compromiso en conflictos externos con variables justificaciones ideológicas.

El ascenso de los *fundamentalismos* —ideológicos, étnicos, religiosos, sociales, nacionales, políticos— se entrelaza con los conflictos nacionales e internacionales y con el militarismo, el armamentismo y el terrorismo.

Los fundamentalismos presuponen masas afectadas por las formas tradicionales y actuales de dominación y explotación, el complejo de miedo, resentimiento, desesperación y cólera ante la perduración del *status quo* y ante los efectos negativos o destructivos de las fuerzas y procesos de cambio. Estas masas en disponibilidad son atraídas hacia hombres fuertes, caudillos y profetas de todo tipo que apelan a identificaciones y valorizaciones religiosas, étnicas, nacionales; practican la intolerancia a

todo lo diferente; víctimas propiciatorias (por nación, raza, color, clase, sexo, religión, cultura, ideología, ideal político); son intransigentes ante las divergencias y las alternativas; predicen alguna variedad de “Guerra Santa”. Los resultados son la proliferación de la mentalidad tradicionalista, el atraso cultural y tecnológico, el fanatismo sectario, la intolerancia, el patrioterismo, la xenofobia, el racismo; el rechazo de la democracia liberal, de la cultura cívica secular, del pluralismo, del parlamentarismo, de la integración internacional.

Los fundamentalismos inspiran a gobiernos ultraconservadores y teocráticos, dictaduras unipersonales, movimientos y regímenes de extrema derecha y de extrema izquierda (Camboya, Sendero Luminoso), grupos terroristas.

Movimientos y regímenes fundamentalistas se involucran en el tráfico y la carrera de armamentos y en el terrorismo. Un número significativo de importantes países en desarrollo incrementa considerablemente su potencial militar, sobre las bases de la disponibilidad de grandes poblaciones (China, India) y de cuantiosos recursos financieros (Libia, Irán, Irak), pero también a partir de condiciones apremiantes de desarrollo insuficiente o deformado, crisis sociales, conflictos internos y externos, inestabilidades políticas, con bastante autonomía y sin pedido de consentimiento a superpotencias y bloques. El potencial militar se manifiesta en ejércitos modernos y poderosos, acceso a equipos sofisticados y armas de destrucción en masa.

Esta dimensión incluye el terrorismo relacionado con países en desarrollo, a cargo de movimientos y organizaciones opositoras o subversivas, de Estados y agencias gubernamentales como ejecutantes directos o como patrocinadores e implementadores de aquéllos. Sus acciones son posibilitadas por la paradójica vulnerabilidad de potencias y países desarrollados, dadas la complejidad e interdependencia de los modernos sectores económicos y tecnológicos y sus ramificaciones mundiales (aviones, barcos, cables eléctricos, puentes, instalaciones industriales), el alto grado de libertad de movimiento y accesibilidad, la consiguiente sensibilidad de los países avanzados y sus estados respecto a la violencia y el poder de caos del terrorismo, la pérdida de su invulnerabilidad.

Serios riesgos de seguridad pueden surgir para las potencias y países industriales, sus estados, corporaciones, sus intereses, proyectos económicos y político-estratégicos, áreas de influencia. La compra por países del Tercer Mundo a Estados y corporaciones del Primer y Segundo Mundos,

de armamentos como los NBC (nucleares, balísticos, químicos) y de misiles de creciente alcance, acerca cada vez a los países del Sur entre sí y a los del Sur con los del Norte, de modos inéditos e imprevistos. Las combinaciones de fundamentalismo, militarización, armamentismo, subversión y terrorismo dan a regímenes del Tercer Mundo los elementos para el ejercicio de poderes de voto y de extorsión por la amenaza de creación de caos. Pueden constituirse en peligro para la estabilidad de las regiones de la que forman parte; adquirir una posición fuerte para el arreglo de los conflictos internacionales, intentar incluso aprovechar los vacíos creados por el retiro de países avanzados para convertirse en potencias regionales.

Algunos regímenes del Tercer Mundo pueden producir estrangulamientos en el comercio internacional de materias primas; disruptores de instrumentos y mecanismos de regulación internacional de la economía; condiciones de inseguridad para los capitales, las instalaciones y el personal gerencial y técnicos de las empresas extranjeras que operan en países en desarrollo. Pueden incluso crearse situaciones de alta inseguridad en las propias potencias y países avanzados por actos de terrorismo e incluso por amenazas militares directas.

El sistema internacional está sufriendo sus cambios más fundamentales desde 1945. Se va moviendo del ordenamiento correspondiente a la fase de bipolaridad y guerra fría a otro todavía no cristalizado ni definible. Este proceso se presta sólo a la constatación de tendencias y al diseño de escenarios. Interrogantes e incertidumbres se plantean en cuanto a lo que ocurre en el Primer Mundo, en los fragmentos del Segundo y en la heterogénea constelación del Tercero, en el interior de ellos y de sus principales componentes, en sus relaciones y en los procesos de transnacionalización e integración globalizante.

En general, es previsible el mantenimiento de numerosos conflictos económico-financieros, políticos y diplomáticos, pero también violentos (guerras civiles y regionales, acciones terroristas, operaciones de policía internacional, *v. gr.* contraterrorismo, antidrogas).

Un primer tipo de conflictos surgen de las diferencias e incompatibilidades de intereses y estrategias de potencias y países avanzados, por las participaciones en el comercio, los mercados, los recursos, las riquezas, las esferas de influencia y la constitución de bloques. Se dan así contradicciones entre la dinámica que lleva hacia la interdependencia, la integración y la globalización y la competencia entre potencias y países avanzados y sus bloques económicos. Subsiste la incertidumbre sobre la

capacidad de las potencias y países avanzados para manejar racionalmente sus divergencias y rivalidades, asumir en conjunto un pilotaje global del sistema internacional, y ofrecer alternativas a las demandas de un Tercer Mundo complejo y contradictorio (Chaliand y Rageau; Manna, *passim*).

Un segundo tipo de conflictos surgiría de la continua heterogenización del Tercer Mundo, con miembros que han logrado o podrían lograr un despegue hacia el desarrollo en estrecha relación con su capacidad de supervivencia y competitividad en la economía internacional (los Cuatro Dragones del Pacífico y otros candidatos a nuevos países industriales), y los miembros que no tienen éxito en tal intento se estancan y retroceden, forman parte de un Cuarto Mundo. Se daría así la competencia y los conflictos entre países del Tercer Mundo por recursos naturales escasos, por una participación satisfactoria en los mercados internacionales de productos primarios industriales y de servicios y por las contribuciones financieras y tecnológicas del Primer Mundo.

A ello se agrega la realidad y el potencial de conflictos entre países avanzados y PED y sus agrupamientos, producidos por la expansión y la voluntad dominadora e integradora de Estados y corporaciones de los primeros, expresada en sus políticas económicas y exteriores y en diversas formas de intervención en los asuntos internos, por una parte, y la resistencia y utilización política de los conflictos por regímenes de los segundos, por la otra.

Son previsibles los conflictos entre grupos y movimientos sociales, nacionales, étnicos, religiosos, ideológicos, políticos, de los Estados correspondientes a países en desarrollo, y entre ellos (Medio Oriente y África) y los conflictos derivados de los ajustes políticos y territoriales en el contexto de la quiebra de la Unión Soviética y de las transformaciones en Europa Oriental y en los Balcanes. (La experiencia de Yugoslavia es una de las que sugieren la conveniencia de preguntarse por quién doblan las campanas, y no sólo en Europa).

Desde 1950, la mayoría mundial de las revoluciones, guerras civiles e internacionales y de las intervenciones y participaciones militares del Primer Mundo han tenido lugar en el Tercero. Concluida la Guerra Fría, la mayor parte de los fenómenos de inestabilidad y violencia y de conflictos internos e internacionales han tenido y seguirán teniendo lugar en el Tercer Mundo. Es posible que la creciente conflictividad en y del Tercer Mundo se dé en un contexto de relativa paz y tranquilidad en la parte de-

sarrollada del planeta. Los conflictos del Tercer Mundo, sin embargo, se mueven hacia el centro del escenario mundial y adquieren una importancia crucial para el funcionamiento de la economía mundial y del sistema político internacional, para la seguridad colectiva y para la paz.

Potencias y países avanzados siguen ignorando o subestimando los conflictos y violencias en el Tercer Mundo, o de éste con el Primer; no tienen en cuenta sus causas enraizadas en desigualdades y privaciones dentro de las naciones en desarrollo y entre ellas; no buscan enfoques y modos adecuados para un tratamiento efectivo de los síntomas y los efectos; no terminan de descubrir su interés en ayudar a la transformación progresiva del Tercer Mundo. Ello implicaría la entrega de cuantiosos recursos de los Estados ricos, y, por lo tanto, un balanceo dificultoso entre los requerimientos planteados por las necesidades y expectativas de sus propios pueblos y el miedo al caos externo y sus repercusiones internas. La Guerra del Golfo en sí misma y en sus inciertas secuelas, Sendero Luminoso como versión latinoamericana del modelo camboyano y sus interrelaciones con el narcotráfico internacional, son dos escenarios extremos. Tomados como marco de referencia, a partir y en torno de ellos se pueden elaborar los escenarios de otros retos (financieros, sociales, ambientales, políticos, policiales, militares), de menor magnitud que aquellos casos-límite, pero de mayor generalización probable, que enfrentan e irán enfrentando potencias y países avanzados y que afectan también a los países en desarrollo que aspiran a incorporarse al Primer Mundo. Serios riesgos globales, aunque enraizados en espacios nacionales, se desplazan a la arena internacional, se trasnacionalizan, plantean retos y demandas tanto a las políticas nacionales como a la política internacional. Los riesgos globales se superponen y se componen, van aumentando su potencial de riesgo, se acumulan lenta y encubiertamente, pero a ritmo creciente, producen paquetes de problemas. Pueden volverse catástrofes crónicas, entrar en fases agudas que los vuelven inmanejables; constituyen una herencia forzosa que condiciona o determina cualquier futuro. Los riesgos globales contribuyen a revelar las limitaciones del Estado nacional y a reforzar la necesidad de instituciones y regímenes internacionales con adecuadas funciones y poderes de cumplimiento.

No puede ignorarse a este respecto que los comportamientos y responsabilidades del Primer Mundo y del Tercero, aunque desiguales, de todos modos se suponen y condicionan mutuamente. La debilidad, o la irresponsabilidad e incompetencia, de las élites dirigentes públicas y pri-

vadas del Primer y del Tercer Mundo y de los organismos internacionales, bajo las coacciones y controles de grupos particularistas e intereses creados, se reflejan en sus actitudes y comportamientos hacia los peligros globales, en sus ideologías esclerosadas, su conciencia insuficiente, sus conceptuaciones inadecuadas, sus falsas prioridades, su ineficaz voluntad política, las consiguientes carencias en términos de opciones constructivas, estrategias preventivas, tratamiento completo y oportuno, soluciones de emergencia y mero ajuste y estructurales y de largo plazo.

CAPÍTULO V

CRISIS FINANCIERAS INTERNACIONALES

Las crisis financieras internacionales constituyen uno de los principales peligros globales.

La crisis que estalla en Tailandia en julio de 1997 se extiende rápidamente por el sudeste de la región, hacia octubre es ya una crisis asiática, y pronto una gran depresión asiática. Desde Asia, la región de más rápido crecimiento, una marea de contracción y un ciclo de acontecimientos se extienden a otros países, se vuelven catástrofe en Rusia, cuasicolapso en Brasil. Se impone una terapia de choque fiscal, se hace cundir la alarma en América Latina. La economía mundial es llevada al borde de una depresión generalizada. Al día de hoy, el cuadro general sigue siendo negativo, y subsiste la amenaza de una reanudación o agravamiento de la crisis (Wade/Veneroso, *passim*).

La crisis no superada va siendo acompañada por una crisis de la gestión de la crisis. Se persiste en un diagnóstico inadecuado y en una terapéutica obstinadamente fiel al paradigma que llevó a la catástrofe. Debe diferenciarse sin embargo las reacciones según se trate de países asiáticos, de Europa, de los gobiernos y departamentos del Tesoro de Estados Unidos y Gran Bretaña, de organismos internacionales (Wade, *passim*).

La crisis erosiona la fe en el capitalismo de muchos países subdesarrollados, que reaccionan contra la ilimitada liberalización económica y el caos que desencadenó. Se enfriá o disuelve el entusiasmo sobre amplios acuerdos de libre comercio; resurgen el interés y la demanda por la intervención del Estado y un posible proteccionismo. La evidencia del fracaso y los altos costos de las políticas del FMI generan, como contragolpe, la difusión de las críticas a través del espectro político (nacional e internacional), la pérdida de credibilidad del FMI, la necesidad de enfrentamiento del “más serio desafío hasta hoy a la ortodoxia del mercado libre desde el fin de la Guerra Fría”.

Desde el segundo cuatrimestre de 1998 los gobiernos asiáticos relajan los programas de austeridad patrocinados por el FMI, buscan expandir la demanda doméstica, y restringir el libre movimiento de capitales a través de las fronteras nacionales. Se rechaza el modelo del capitalismo angloamericano. Se constata que el mercado libre fracasa en satisfacer necesidades, expectativas y demandas básicas que provienen de los grupos mayoritarios. Se acusa al libre flujo de capital financiero a través de las fronteras, y a la apertura de la cuenta de capital, como una de las causas fundamentales de la crisis. La liberalización permite grandes e incoordinadas entradas de capital y luego sus salidas torrenciales, cambios de flujos financieros que causan desequilibrios y convulsiones a los que una nación puede no sobrevivir. A la inversa, se busca un reordenamiento del poder que lo aleje de los mercados y lo acerque a los gobiernos, para el ejercicio de un mayor intervencionismo que recupere el control de las economías. Se admira a China, y en parte a la India, que eluden los impactos directos de la crisis por tener una moneda no convertible que impide las entradas y salidas de dinero caliente, sin prevenir la inversión extranjera directa.

Por este camino se internan, con diferentes grados de intensidad y alcances, ante todo Malasia, pero también Hong Kong, Taiwan, Corea del Sur. En Japón se discute la introducción de controles al capital para la protección contra los ataques especulativos; se aprueba su uso en otras partes de Asia; se desea que el Grupo de los 7 revise las políticas respecto a la liberalización de los flujos de capital. China e India mantienen los controles de capital. Asia, una cuarta parte del producto bruto mundial y la mitad del ahorro mundial, se mueve con mayor o menor fuerza hacia los controles sobre los movimientos de capital.

Gobiernos de la Unión Europea, trece de los cuales sobre quince son socialdemócratas, ante todo los gobiernos de Francia y Alemania, apoyan algunas posibles formas de control de los flujos de capital, tienden a oponerse al impulso que los Estados Unidos quieren dar a un régimen mundial de libres mercados de capitales. Se reconoce los efectos distorsionantes y desestabilizantes que sobre los mercados financieros producen los gigantescos y volátiles flujos de capital. Se teme la exposición catastrófica de la estructura financiera europea a los libres flujos de capitales, los peligros para el euro lanzado el 1º. de enero de 1999 y para su posible conversión en reserva monetaria internacional más atractiva que el dólar, y con ello el fortalecimiento de Europa como actor influyente en las decisiones sobre la economía mundial. Francia y otros gobiernos europeos

reafirman la necesidad de que la autoridad pública fije las reglas del juego, regule los mercados y delimité el lugar de la competencia, y que también la economía global sea regulada. Se espera que los controles de emergencia sobre los flujos de capital impidan la quiebra monetaria, y sean parte integral de una nueva arquitectura financiera mundial.

Las reacciones contrarias a los controles sobre los flujos financieros, las exigencias imperativas de una apertura más completa de los países subdesarrollados al comercio y las finanzas inter y transnacionales provienen de los Estados Unidos, Wall Street, el gobierno federal, la Reserva Federal, el Tesoro del Reino Unido, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la OECD, la Organización Mundial de Comercio.

Los Estados Unidos están interesados en el libre movimiento internacional de capitales. Su tasa agregada de ahorro doméstico es la más baja de los países de la OECD. Por consiguiente, para sostén de su consumo y su inversión, los Estados Unidos necesitan y pueden tomar prestado del resto de los ahorros mundiales. Para ello, usar bonos del Tesoro, y reciclar ahorros en forma de inversión extranjera directa, inversiones de portafolio, préstamos, en condiciones de baratura y con rendimientos mayores, con más facilidad si los mercados financieros llegan a estar altamente integrados.

Bancos y firmas de Wall Street (y detrás de ellos ahorradores y pensionistas) quieren expandir sus ventajas haciendo negocios en los mercados de los países subdesarrollados, sin controles de capital y otros impedimentos.

La imposición de libres movimientos de capital apunta además a la definición y aplicación de patrones globalmente uniformes, las mismas reglas del juego en Estados Unidos y en el resto del mundo, para el tratamiento de las finanzas y de las corporaciones transnacionales, en cuanto a las condiciones de libre entrada y salida, el tratamiento igual para empresas extranjeras y domésticas, los mercados libres de trabajo, los bajos impuestos, un Estado benefactor mínimo. Las corporaciones podrían así moverse libremente de país a país, y competir con empresas nacionales o regionales sobre bases más iguales y con la superioridad de hecho (Garten, *passim*).

Al FMI se le imputan los errores del diagnóstico inicial; la defectuosa construcción de paquetes de rescate y reestructuración, y su carácter intrusivo y coactivo; la prioridad dada a la liberalización financiera y a la reestructuración en gran escala de las economías emergentes sobre su

posterior estabilización; la ceguera respecto a las necesidades socioeconómicas, políticas y sistémicas, y la consiguiente siembra de semillas de problemas y conflictos sociales y políticos por muchos años por venir.

El FMI libera a los mercados internacionales de capital de toda culpa por la actual crisis y sus repercusiones, atribuida en cambio a los países asiáticos como un merecido castigo de los mercados financieros internacionales por las administraciones de los malos gobiernos, y por causas internas, como el “Capitalismo de Amigotes” (*Crony Capitalism*). Sostiene y reafirma por el contrario que los controles al capital promueven la mala asignación de recursos; protegen a los sistemas financieros de choques saludables y mecanismos correctivos. Los libres mercados de capital son clave para la recuperación y avance de la economía mundial.

El FMI usa su control del dinero de rescate y moviliza grandes créditos *stand-by* y préstamos, para imponer determinados cambios en las políticas gubernamentales de países afectados por la crisis, sobre todo: garantías gubernamentales de pago de la deuda externa; reformas estructurales liberalizantes, más allá de lo necesario para la estabilización; facilidades para los movimientos del capital financiero; lento desembolso de fondos; imposición de condicionalidades para forzar la reestructuración.

La World Trade Organization (ex GATT) negocia un Acuerdo sobre Servicios Financieros, firmado en diciembre de 1997, que compromete a los países a la apertura de sus mercados bancarios, de seguros y de valores, a las firmas extranjeras, o, de lo contrario, de no firmar, bajo la amenaza implícita de que, en caso de crisis, la ayuda de los Estados Unidos y del FMI estaría menos disponible.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) negocia un Multilateral Agreement on Investment (MAI) entre sus países miembros. Verdadera carta de derechos y de libertades irrestrictas de las corporaciones transnacionales, el Acuerdo se propone ilegalizar las diferencias de trato entre inversores extranjeros y domésticos, en cuanto a la inversión extranjera directa y a otras formas líquidas de inversión. La intención es invitar a los países subdesarrollados después de la ratificación, para que firmen o de lo contrario sean superados por los inversores extranjeros. El surgimiento de complicaciones, la publicidad nulificadora del secreto, la polémica desencadenada por las filtraciones, el rechazo de gobiernos miembros de la OECD, como Francia en defensa de la soberanía, obligan a posponer momentáneamente la consideración del proyecto (*Kobrin, passim*).

La resistencia en países asiáticos y subdesarrollados, y del Primer Mundo, como Japón y Francia, a la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional de extrema liberalización de los movimientos de capital como clave de la prosperidad mundial, la reivindicación del intervencionismo estatal y de sus poderes reguladores del mercado y la economía, perfilan un cambio y enfrentamiento en el escenario político, todavía sin desenlace definitivo. Gobiernos y corporaciones transnacionales de Estados Unidos y Gran Bretaña, el Grupo de los Siete, los organismos financieros internacionales, sostienen la campaña tendiente al equipamiento del FMI con grandes poderes para requerir a sus prestatarios la liberalización de la cuenta de capital, mediante la revisión del articulado del FMI, y el otorgamiento de poderes de condicionalidad cruzada.

Se propone la revisión del artículo I, que define la promoción de la liberalización ordenada del capital como uno de los principales propósitos del Fondo, respecto a la cuenta corriente y a la cuenta de capital. Aprobado el nuevo articulado, el FMI adquiriría mucho más poder sobre la mayoría de los países subdesarrollados.

Se propone también la revisión del artículo VIII, que describe las jurisdicciones del Fondo, y, por ende, las materias sujetas a sanciones legales. El Fondo tendría la misma jurisdicción sobre la cuenta de capital de sus países miembros que la que tiene sobre la cuenta corriente, y podría así supervisar y aprobar cualquier restricción a la cuenta de capital.

El Congreso y el Tesoro de Estados Unidos buscan otorgar al FMI el poder de condicionalidad cruzada. Según la legislación pendiente en el Congreso de los Estados Unidos sobre el pago de la cuota al FMI, no podrían pagarse fondos norteamericanos hasta que el Departamento del Tesoro certificara al Congreso que todos los países del Grupo de los Siete habrían acordado que requerirían al Fondo el retiro de los préstamos a países que no hubieran cumplido ciertas condiciones. Éstas requerirían de los países prestatarios la eliminación de créditos subsidiados por gobiernos para negocios o instituciones favorecidas; la liberalización de restricciones al comercio y las inversiones internacionales, según los acuerdos al respecto.

Una amplia gama de problemas y peligros comunes, en la trama misma del orden mundial y de los órdenes nacionales, amenaza a los pueblos y Estados del mundo y a la supervivencia de la especie. Ellos pueden al mismo tiempo ser el punto de partida para la búsqueda de coincidencias de intereses y de soluciones entre el Norte y el Sur; para los cambios deli-

berados en las relaciones entre países, regiones, y el sistema mundial; todo ello, sin embargo, a partir de ciertas premisas.

El Norte y sus apéndices espaciales y sociopolíticos en el Sur no pueden ilusionarse demasiado sobre sus posibilidades de supervivencia, prosperidad, continuidad del desarrollo y seguridad, como archipiélagos de naciones y clases privilegiadas en un océano de miseria abismal, impotencia y desesperación para centenares de millones de personas.

Los países y organizaciones del Norte deberían aceptar el nexo necesario en las negociaciones globales entre las principales áreas críticas del desarrollo nacional y del orden mundial, como interdependientes, y a los países de América Latina y el Sur como socios de pleno derecho en discusiones, decisiones y realizaciones en relación con los principales problemas críticos del orden mundial en transición y bajo debate, asumiendo nuevas actitudes y responsabilidades al respecto.

Los países de América Latina (y del Sur) deberían imponerse la revisión de esta problemática en tres niveles que se suponen y refuerzan mutuamente: desarrollo nacional, cooperación e integración regionales y la incorporación en condiciones más o menos satisfactorias a las nuevas formas e instancia de la integración económica y política mundial.

La primera responsabilidad de los Estados y naciones de América Latina y del Sur es demostrar la capacidad para el desarrollo autónomo. No se pueden resolver los problemas y conflictos ni superar las limitaciones del orden mundial si no se diseñan y aplican soluciones adecuadas para el atraso interno. El cambio progresivo del sistema internacional será posible si un número creciente de naciones y Estados dan prioridad al desarrollo endógeno y autocentrado y define los caminos y medios para la autosuficiencia y la autonomía. Nada sustantivo ni duradero puede provenir desde afuera que no se haya intentado seriamente desde adentro. A la inversa, nada valioso se logra en las dimensiones regionales y mundiales que no se vaya intentando al mismo tiempo en las sociedades nacionales.

El segundo nivel se refiere a las formas posibles de cooperación económica y política de América Latina y del Sur, a lo que ahora se agrega, para la primera, las opciones sobre una cooperación e integración a la escala de un bloque hemisférico. Esto último apunta también al tercer nivel de las negociaciones y acciones entre naciones, regiones, Estados, bloques —del Norte y del Sur— con miras a la reforma del orden mundial en cuanto a las relaciones económicas y políticas, las instituciones y cen-

tros de decisión internacional, el grado de participación efectiva en ellos, las redistribuciones y transferencias de poder en favor de un mayor equilibrio global, las políticas internacionales en favor del desarrollo, la democratización, la seguridad colectiva y la preservación de la paz (Kaplan (a), (h) e (y); Geraffi *et al.*, *passim*).

CAPÍTULO VI

¿MUERTE O TRANFIGURACIÓN DEL ESTADO-NACIÓN SOBERANO?

El Estado en la globalización está sometido a una dialéctica contradictoria. Por una parte, las fuerzas y tendencias a su debilitamiento y decadencia, las profecías sobre su extinción. Por la otra parte, se dan la continuidad y el fortalecimiento del Estado soberano e intervencionista, aunque transformado. Ambas opciones coexisten y se entrelazan, se oponen y se refuerzan mutuamente, sin un desenlace que dé la primacía a una sobre la otra. La capacidad reguladora y controladora del Estado sobre la economía depende de la dirección y el grado en que este dilema se resuelva (Kaplan (s); Camillieri y Falk; Krassner; Opello y Rosow, *passim*).

El Estado latinoamericano se debilita e incapacita como agencia de conservación y mero crecimiento y de desarrollo integral. Se desinteresa de un papel autónomo y mediador, representativo e innovador. No unifica los principales actores e intereses de la sociedad y del sistema político, por la fuerza de lo que hace y por sus logros en el desarrollo. Por el contrario, las políticas de autocentralización y de amplificación del poder estatal, de sostén de minorías privilegiadas, de marginalización y despolitización de las mayorías, multiplican contradicciones y conflictos de todo tipo que revierten sobre el Estado, reducen su autoridad, su legitimidad y consenso, favorecen su sometimiento al derecho y a los controles de legalidad y responsabilidad. El Estado es absorbido por la supervivencia inmediata, amenazado por crisis nacionales y mundiales sin precedentes, disminuido en su capacidad de acción hacia adentro y hacia afuera del espacio nacional.

En estas condiciones, las intervenciones del Estado se dan en y por la improvisación, la presión de coyunturas y emergencias; resultan inorgánicas y contradictorias; realimentan su irracionalidad y anarquía propias. El Estado usa poco y mal los instrumentos y entes en sus manos. Abdica de sus posibilidades y poderes. No proporciona suficientemente los impul-

sos, los valores y las normas, las opciones y programas que requerirían una estrategia y una política para el desarrollo y su planificación democrática. El Estado se autolimita en su papel como regulador mínimo y tapa-brechas en relación con los problemas, necesidades e intereses de la sociedad y sus principales componentes. Sus políticas oscilan entre un nacional-populismo-estatizante, y un elitismo-privatista-neocolonialista, o los combina en proporciones variables. Mucho queda librado a la dinámica del mercado y de los intereses privados predominantes, por una parte, y al arbitrio de las élites y aparatos gubernamentales, por la otra. La coexistencia entre sector público y privado es difícil, y tiende al fortalecimiento del segundo, en detrimento de la autonomía, gravitación y eficacia del Estado.

El Estado meramente intervencionista, dirigista o planificar a veces, a la vez busca y es obligado a buscar la injerencia continua en relación con intereses inconciliables, problemas arduos, conflictos insolubles, fines divergentes. Lo hace con medios insuficientes e inadecuados, a través de métodos e instrumentos, y del cumplimiento de actos que resultan mutuamente contradictorios. Al mismo tiempo, el Estado carece de criterios ciertos y capacidades efectivas, para la percepción, la evaluación y la decisión respecto a los principales problemas y conflictos. Aquí convergen las características de los emisores sociales y del Estado receptor.

La información sobre las necesidades y demandas, los problemas y conflictos de clases y grupos, de instituciones y subsistemas, es dada de manera brusca o deformada por una sociedad opaca, a través de mediaciones distorsionantes, de mensajes ambiguos o enigmáticos y de desciframiento incierto. Dados los conflictos, cambios y crisis y la falta de solución duradera a la cuestión de la hegemonía, ninguna clase, grupo, organización o institución domina total y exclusivamente al Estado, ni lo usa de manera irrestricta en función de sus intereses y proyectos. Una diversidad de fuerzas operan a la vez sobre el Estado y en su seno; lo disocian y paralizan; se entrelazan con camarillas, clanes y órganos gubernamentales y refuerzan sus competencias y rivalidades, sus luchas faccionales, sus carencias de coordinación, su anarquía y su ineficiencia.

El aparato y el personal del Estado sufren una dialéctica de la centralización y la dispersión. La sobreacumulación de poder y autoridad en el gobierno central, en su núcleo ejecutivo y en su alta tecnoburocracia, va en detrimento de los poderes Legislativo y Judicial. Los grupos político-administrativos que proliferan en el aparato estatal ejercen un control feu-

dalizante sobre sus ramas, órganos y empresas. Estos grupos se entrelazan con otros de la sociedad civil, a través de una red de relaciones, servicios y apoyos mutuos, y de formas de cacicazgo, clientelismo y corporativización. Supercentralización autoritaria y dispersión feudalizante contribuyen a la agregación asistemática de entes, mecanismos y responsabilidades del aparato estatal; a la búsqueda errática de soluciones coyunturales y reformas aisladas, sin adecuadas reglas ni mecanismos de cohesión y ajuste.

El Estado se vuelve cada vez más heterogéneo y contradictorio. Decide y obra en gran medida a ciegas, por el ensayo y el error. Sus políticas y actividades alternan y entrelazan soluciones insuficientes, resultados ambiguos, fracasos y crisis; refuerzan en segundo grado las causas de las restricciones y frustraciones para su intervencionismo y su autonomía.

El Leviatán criollo alcanza su culminación casi al mismo tiempo que su entrada en crisis. Diversas fuerzas y procesos dentro y fuera de él lo coaccionan y desgastan, lo amenazan en su autonomía y su supremacía, en la eficacia y alcance de sus acciones. Al mismo tiempo, iguales o similares causas y dinamismos realimentan o crean contratendencias para su mantenimiento y su refuerzo.

La intensidad y profundidad de la crisis internacional, su duración y desenlace imprevisibles, en entrelazamiento con los resultados insatisfactorios y los negativos efectos del crecimiento y la modernización, el estancamiento y la regresión, multiplican problemas y conflictos para los cuales no parecen existir todavía soluciones ni actores que las sostengan e implementen. Estado y corporaciones de potencias y países desarrollados, instituciones internacionales, grupos socioeconómicamente dominantes, parecen imposibilitados o renuentes para asumir el control y el ejercicio directos del gobierno y la administración de los países latinoamericanos, aun en situaciones de crisis y catástrofe, bajo el signo de la tríada de caos económico/disolución social/anarquización políticas.

Ello de por sí incrementa la necesidad y la posibilidad de la mediación arbitral y la rectoría decisoria del poder político institucionalizado como Estado, en tanto garantía de vigencia de las condiciones de recuperación o renovación de la coherencia, unidad, equilibrio y continuidad de los sistemas nacionales, y de viabilidad de su transformación (progresiva o regresiva). Con ello se mantienen y realimentan las situaciones y tendencias favorables a la autonomización y la autoacumulación de poderes y recursos, de posibilidades de acción y privilegios, por y en favor del

Estado y las élites públicas, con el apoyo y en el beneficio también de sus periferias, clientelas y alianzas sociopolíticas.

Hasta ahora el Estado y su soberanía no están condenados al total debilitamiento ni a la completa extinción. Sufren sí infracciones a la soberanía y restricciones al ejercicio de la autonomía de acción. Ello plantea dudas e interrogantes respecto a la idea tradicional de una soberanía total, absoluta, monólica, ilimitada, indivisible, inenajenable. A través de su trayectoria y vicisitudes históricas, en su doble índole, ideológico-teórica y práctica, interna y externa, la soberanía ha sido siempre relativa, limitada, heterogénea, divisible y alienable en algunos de sus componentes, aspectos y niveles (Spruyt; Chilcote; Smith, *passim*).

La globalización, y el debilitamiento y decadencia del Estado no se imponen totalmente ni son irreversibles. No existen contradicciones necesarias ni conflictos insuperables entre la soberanía del Estado-nación y la integración económica mundial.

La desagregación, la divisibilidad, la enajenación de algunos de los componentes de la soberanía no implican necesariamente una disminución del Estado-nación.

Ante todo, las restricciones indicadas afectan la soberanía en diferentes componentes y alcances. Pueden resultar en una situación de derecho, de debilitamiento o pérdida de ciertos aspectos de la soberanía formal; de disminución del control efectivo sobre ciertos instrumentos y procesos de decisión. O bien, puede ser de hecho, como pérdida de capacidades autónomas para diseñar y realizar políticas. Puede darse la pérdida de la soberanía del Estado, o su subsistencia disminuida para el ejercicio.

Las restricciones a la soberanía varían y son calificables según los casos, los espacios y los tiempos, el interjuego de las condiciones (económicas, sociales, políticas, nacionales e internacionales). El avance de la globalización no se cumple de manera uniforme en todo el mundo y para todos los Estados, ni llega a tener un carácter absoluto y definitivo. La economía mundial y el sistema interestatal tienen desniveles y discontinuidades; crean o usan brechas y nichos; abren espacios de autonomización y refuerzo de la soberanía para Estados que quieran y tengan las capacidades para aprovecharlos. Factores condicionantes son la ubicación de los Estados en la división mundial del trabajo y en los bloques de poder, y en las principales organizaciones e instituciones internacionales; las tensiones entre lo económico (globalizante) y lo político (nacionalizante).

Así, los Estados se integran desigualmente en la economía mundial y en el sistema interestatal. Los actores y procesos políticos nacionales pueden ser más o menos fuertemente influidos por fuerzas y dinámicas globales en algunos países, o nacionales o regionales en otros. Algunos Estados pueden tratar de aislar total o relativamente sus economías de las redes económicas transnacionales, mediante la restauración o refuerzo de fronteras, separación de mercados, extensión de las leyes nacionales para el control de factores con movilidad internacional. Pueden también adoptar políticas de cooperación o integración con otros países. Los Estados pueden seguir ejerciendo su soberanía; aceptar restricciones a la misma, pero adquirir nuevas capacidades para regular mejor fuerzas transnacionales que están más allá de su control efectivo; involucrarse en nuevas formas de participación e intervención políticas internacionales; renovar sus derechos y obligaciones a través del sistema internacional. (Sobre experiencias de integración supranacional, ver Hurwitz y Lequesne; Smith; Kaplan, *passim*).

Examinados con la perspectiva de las últimas décadas, los Estados siguen siendo una fuerza poderosa y competente, en su capacidad para el ejercicio del poder coercitivo, la renuencia o la oposición a permitir el examen crítico externo de lo que sucede en su territorio, y a someter sus disputas al arbitraje de una autoridad superior (Naciones Unidas, Corte Internacional de Justicia, otros cuerpos similares); y preservan celosamente su derecho de reprimir hacia el interior y de hacer la guerra hacia el exterior.

El papel del Estado como institucionalidad portadora de legitimidad, consenso y legalidad, permanece inmodificado, en lo interno y en lo externo. Las limitaciones y crisis de la globalización, del desarrollo neocapitalista y de las políticas neoliberales, multiplican problemas y conflictos para los cuales no parecen existir hasta hoy soluciones ni actores que las sostengan e implementen. Estados y corporaciones de potencias y países desarrollados, instituciones internacionales, grupos privados en posición de dominación, parecen imposibilitados o renuentes para asumir el control y el ejercicio directo del gobierno y la administración de los países latinoamericanos.

Ello incrementa la necesidad de la intervención, la mediación arbitral y la rectoría del Estado, en tanto garantía de vigencia de las condiciones generales de reproducción de los respectivos sistemas, de recuperación de la coherencia, del logro del equilibrio y la continuidad, del crecimiento y de la

gobernabilidad. Se mantienen y realimentan las situaciones y tendencias favorables a la autonomización y la autoacumulación de poderes, recursos y posibilidades de acción, por y en favor del Estado y las élites públicas, con el apoyo de sus periferias, clientelas y alianzas sociopolíticas.

El Estado puede conservar y en muchos casos conserva, puede adquirir y en muchos casos adquiere, nuevos papeles y funciones para cualquier variedad del desarrollo interno y para el avance en la integración internacional con salvaguardia de los intereses nacionales; puede recuperar o adquirir un papel central a este respecto.

Paradójicamente, las reformas neoliberales se han diseñado e intentando mediante un fuerte intervencionismo estatal y prácticas autoritarias: uso de poderes presidencialistas, de regímenes de excepción, de instrumentos y mecanismos populistas, corporativistas y clientelistas, y de control y represión. El intervencionismo estatal perdura y se refuerza además por los altos costos económicos y sociales que las reformas cumplidas han conllevado para grupos considerables y para las naciones. La liberalización no ha traído los beneficios esperados, y sí graves tensiones y conflictos. El Estado es llevado así a reafirmarse como regulador en reemplazo parcial de un mercado incapaz de cumplir adecuadamente esta función. Las recientes experiencias de rescates y reprivatizaciones de la banca, en varios países latinoamericanos, es a este respecto ejemplar. Se prometen o esbozan reformas sociales y políticas requeridas para hacer viables y complementar las reformas económico-financieras, atenuar sus impactos y aumentar la gobernabilidad.

También, paradójicamente, el Estado se vuelve requisito para el avance de la globalización. Por una parte, admite la divisibilidad de la soberanía en parcelas y la enajenación de algunas de ellas en favor de agencias y regulaciones internacionales. Por la otra parte, no deja por ello de ser soberano, voz exclusiva de una población delimitada por el territorio. Como tal, como proveedor de legitimidad y consenso a los acuerdos y delegaciones de poderes, el Estado se vuelve premisa y componente indispensable, soporte material, actor, articulación o pivote entre las fuerzas y procesos inter o transnacionales y las fuerzas y actividades subnacionales.

La importancia de la cuestión se revela aún más si se admite que no son posibles el avance en un desarrollo nacional digno de ese nombre, en la integración en los procesos globalizantes, ni la mayor o menor armonía entre ambas dimensiones, sin las estrategias y políticas y las regulaciones

jurídicas del Estado y la sociedad nacionales, que garanticen las condiciones de gobernabilidad.

La gobernabilidad económico-financiera y política en el actual orden mundial puede ser buscada en varias dimensiones y sus nexos e interacciones:

- a) Acuerdos entre los principales Estados nacionales, ante todo el G.3 de la tríada o el G.7. o G.8 de potencias y países desarrollados.
- b) Acuerdos entre un número sustancial, mayoritario o total de Estados, y la creación por los mismos de agencias reguladoras internacionales: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización de Comercio Mundial (ex GATT), OECD, en su estado actual o en lo que resulte de sus procesos de reforma.
- c) Bloques comerciales y de inversión para grandes áreas económicas: Unión Europea, Asociación Norteamericana de Libre Comercio (NAFTA), Mercosur.
- d) Políticas de nivel nacional.
- e) Políticas de nivel subnacional.

La *integración internacional* es una dimensión siempre presente de la estructuración y la dinámica de los países latinoamericanos, desde el momento en que la conquista y colonización de España y Portugal los incorporó forzadamente a la historia mundial.

Desde la independencia y la organización nacionales, la integración se ha intentado o se ha realizado según varias líneas diferentes: tentativas de unificación; integración por separado; integración regional; integración en bloques (Kaplan (e) e (y), *passim*).

El primer gran intento, encarnado y simbolizado en el proyecto bolivariano, busca mantener y reforzar la integración de las antiguas colonias en un solo Estado-nación, pero culmina y fracasa en el Congreso de Panamá de 1826. Desde entonces, la región pierde la unidad político-administrativa que en mayor o menor grado tuvo durante el periodo colonial, y se fragmenta en dos decenas de repúblicas independientes. A ello contribuyen la herencia de atraso y de organización radial y centrífuga de las economías coloniales respecto de la metrópoli; la falta de una división regional del trabajo y de una correspondiente interdependencia de intereses y de interrelaciones geosocioeconómicas; la perduración de estructuras arcaicas; el desarrollo capitalista incumplido o insuficiente; la quiebra de

lazos y canales tradicionales por guerras independentistas y civiles; la inserción subordinada en el nuevo sistema internacional en entrelazamiento con el camino/estilo de desarrollo primario-exportador que se va tomando desde la emancipación; la generación consiguiente de tendencias centrífugas. La manipulación disociadora de las potencias extranjeras interactúa con fuerzas y tendencias locales y regionales para llevar a conflictos armados de gran envergadura (Brasil y Argentina, Paraguay y la Triple Alianza, la Guerra del Pacífico).

Como resultado, se frustra la concepción de algunos Padres fundadores sobre la necesidad de una nación latinoamericana única y un solo Estado, y fracasan algunas tentativas restringidas de unificación subregional. El proyecto de integración desaparece de la escena o, como un topo histórico, sobrevive y trabaja en algunas conciencias aisladas y en grupos minoritarios y poco influyentes.

La inserción por separado de cada Estado-nación en la economía y el sistema político internacionales, promovida de diferentes maneras por las grandes potencias, se convierte en una constante histórica de los países de la región.

Como se vio, su desarrollo se ha dado en el contexto de una incorporación subordinada al sistema internacional, por la imitación y la importación de los modelos de los países desarrollados, siempre en desfase y retraso a su respecto, bajo sus condicionamientos.

La incorporación subordinada convierte al sistema económico-político mundial y a los patrones de división internacional del trabajo en marcos de referencia impositivos y cambiantes. La reestructuración interna se vuelve ajuste pasivo a las coacciones externas, para posibilitar la inserción internacional, el crecimiento, el sistema de dominación y el Estado.

Se subestima o niega la importancia y la necesidad de producir internamente los prerrequisitos, los componentes y resultados del crecimiento, la modernización, el cambio social, el Estado-nación soberano, la democracia y la cultura.

Así, en una primera fase, en el contexto y bajo la sombra del ascenso y triunfo del capitalismo industrial, la Revolución Industrial, la hegemonía británica, los avances en la internacionalización de la economía, una nueva división mundial del trabajo (NDMT), se va construyendo el Estado y la sociedad, y se realiza un desarrollo extravertido, agrominero-exportador.

Como se analizó, en la fase de crisis estructural permanente de 1930 al presente, Estado y desarrollo nacional se modifican en el reajuste a un nuevo orden internacional. Éste resulta de una constelación constituida por la concentración polarizante del poder a escala mundial; la mutación en los centros desarrollados; un nuevo patrón de acumulación y un nuevo paradigma tecnológico-productivo; la Tercera Revolución Industrial y Científico-Tecnológica (3 RICT); la transnacionalización; la nueva división mundial del trabajo (NDMT); el proyecto político de integración internacional de los centros de poder mundial.

La nueva división mundial del trabajo, la transnacionalización, las nuevas tecnologías, el modelo y el proyecto de integración globalizante implican, en los polos desarrollados, pero también y, sobre todo, en las periferias de países capitalistas menores y de países en desarrollo, una constelación de factores, mecanismos y resultados de tipo reclasificador-concentrador-marginalizante. Se privilegia una minoría relativa de actividades, sectores y ramas de la economía, clases y grupos, regiones y países, en desmedro de las que en conjunto constituyen mayorías nacionales y mundiales.

A las nuevas formas e implicaciones de inserción internacional de otros países latinoamericanos corresponde, como la cara interna de una misma realidad, una serie de procesos paralelos, interrelacionados e interactuantes con los externos. La producción primaria y la sociedad rural sufren sus crisis e intentan incorporarse al crecimiento y la modernización. La hiperurbanización se despliega con su propia realidad y sus dimensiones, a la vez que contribuye al surgimiento de nuevos ordenamientos espaciales y a la modificación de los equilibrios interregionales. Se da una industrialización sin Revolución Industrial, primero sustitutiva de importaciones, y luego orientada cada vez más a la exportación.

Según se dijo, estos procesos son parte de un camino/estilo de desarrollo neocapitalista tardío o periférico. Éste surge y se despliega en el contexto de la nueva división mundial del trabajo, en adaptación a ella y bajo sus coacciones, a través de especializaciones y de la constitución de enclaves, y con miras al logro de nichos, primero internos y luego en la economía internacional. Su concepción y su realización, sus estrategias y tácticas, sus logros, se dan por el impulso, en el interés y bajo el control de empresas transnacionales y gobiernos de potencias y países desarrollados, de organismos internacionales, y de élites político-burocráticas y

propietario-empresariales del interior; con el asesoramiento y financiamiento de los centros de poder internacional.

El crecimiento (puramente cuantitativo) y la modernización (superficial o de fachada), sin transformaciones estructurales previas o concomitantes, se disocian de un posible desarrollo integral, lo bloquean e impiden. Los beneficios del crecimiento son monopolizados por grupos minoritarios. El crecimiento insuficiente y la modernización resultan limitados y distorsionantes; presuponen, o incluyen y refuerzan, la redistribución regresiva del ingreso, la depresión de los niveles de empleo, remuneración, consumo y bienestar para la mayoría de la población.

La naturaleza reclasificadora, polarizadora y marginalizante del orden mundial, de la nueva división mundial del trabajo y del camino de crecimiento presentado como desarrollo, se manifiesta a la vez, por una parte, en términos de países (brecha entre los centrales y los periféricos, y entre estos últimos); y por la otra en el interior de los países, entre ramas, sectores, polos urbanos y periferias regionales y locales, clases y grupos, instituciones.

El neocapitalismo periférico conlleva o genera un diagnóstico simplificado del subdesarrollo y el desarrollo, y una propuesta de desarrollo imitativo y repetitivo de lo ocurrido con Europa, Estados Unidos, Japón y el Asia Oriental y Sudoriental. Se justifica y legitima con una ideología organizada en torno de una mística del crecimiento como indefinido, ilimitado, unidimensional, unilineal, material y económico, cuantificable.

Los países latinoamericanos se ven abocados a una perspectiva de crecimiento nulo, de estancamiento y regresión; de crisis recurrentes y acumulativas; de creciente ensanchamiento de la brecha del desarrollo respecto a los países centrales.

Es en estos contextos externo-internos donde desde la década de 1950 surgen y se desarrollan en América Latina propuestas e intentos de cooperación e integración. Sus objetivos declarados, sus motivaciones reales y los argumentos doctrinarios y justificaciones se dan en gran medida como respuestas adaptativas a las nuevas condiciones internacionales e internas, antes analizadas, como esfuerzos de atenuación y superación de problemas y conflictos, para el cumplimiento de un crecimiento económico y de cambios restringidos, y para el mantenimiento y logro de equilibrios políticos (Kaplan (z) y (z1); Vacchino, *passim*).

Los problemas y desafíos están representados por la ya tratada constelación de fuerzas, conflictos y procesos internacionales e internos y sus

interrelaciones, dentro de la cual destacan el salto en el intervencionismo, la autonomización y la rectoría del Estado, una redefinición de sus relaciones con el nuevo sistema internacional, la economía y la sociedad nacionales, el incremento y la diversificación de las funciones, tareas y poderes estatales.

En su manejo de las relaciones internacionales, el Estado latinoamericano presupone, coproduce y contribuye a mantener la constelación dependencia/atraso/desarrollo desigual, pero no es mero instrumento pasivo de intereses foráneos y grupos dominantes nativos. Su política exterior asume la mediación y el arbitraje entre grupos internos y foráneos, la sociedad nacional y las metrópolis, la autonomía y la dependencia externa. Existe y tiene su razón de ser en función de las realidades nacionales. Debe tener en cuenta los particularismos de sus matrices y dinámicas sociopolíticas; las necesidades de reproducción y reajuste del sistema nacional; las relaciones entre élites dirigentes, grupos y clases dominantes del país, entre sí, con grupos subalternos y dominados nativos, y sus divergencias, tensiones y conflictos. Sólo el Estado-nación puede y debe asumir los problemas de armonía y conflicto con la potencia hegemónica y otros países desarrollados, sus gobiernos y empresas transnacionales, y regular sus interrelaciones (Kaplan (a), pp. 153-236).

Los comportamientos de gobiernos e inversionistas metropolitanos, las crisis y los conflictos del sistema internacional y sus repercusiones en los países latinoamericanos, revelan a élites públicas y privadas y a sectores medios y populares los inconvenientes de la subordinación y del atraso. Ciertas coyunturas internacionales escapan en parte a la voluntad y al control de las metrópolis; crean oportunidades y opciones para un mayor margen de maniobra independiente; para modificaciones de políticas en un sentido más autonomizante; para la canalización hacia el exterior de presiones y reivindicaciones amenazantes; para la disponibilidad de bases sociopolíticas movilizables en un sentido nacional-populista o incluso socializante. Se refuerza la capacidad de acción y maniobra de las élites públicas respecto de los Estados y de otros actores e intereses de las metrópolis y países desarrollados; se intenta reducir o renegociar la dependencia, fortalecer la autonomía del Estado respecto de las clases altas nativas, y aumentar la legitimación y el consenso de grupos medios y populares.

Todo ello ha formado parte del movimiento mundial de las primeras fases de posguerra contra la concentración del poder, la dominación y explotación de las potencias, movimiento y pretensión de bloque etiqueta-

dos con la equívoca denominación de Tercer Mundo. Gobiernos y fuerzas sociopolíticas e ideológicas de distintos signos de países de Latinoamérica, Asia y África reivindican el derecho al pluralismo, la identidad, la independencia, la recuperación de medios de decisión y acción. Se postula la relación entre desarrollo e independencia, y la responsabilidad del Estado por su logro. Se entrelazan gradualmente el intervencionismo rector del Estado y la expansión del sector público, con el avance de la cooperación y de la integración, incluso la reivindicación de un nuevo orden internacional.

Las formas propuestas de integración internacional responden ante todo a los requerimientos, a las dificultades y efectos negativos de la concentración del poder a escala planetaria, de la nueva división mundial del trabajo, de las estrategias de crecimiento y modernización, de la naturaleza e implicaciones del neocapitalismo periférico (caída de montos y de precios de exportación, deterioro de términos del intercambio, debilitamiento de flujos de inversión, endeudamiento, dificultades de balanzas de pagos), de las crisis internas e internacionales y sus entrelazamientos.

En respuesta a estas amenazas y realidades, se pretende estimular el crecimiento, avanzar hacia una industrialización más integrada y autónoma. Se presupone que el comercio intralatinoamericano permitiría niveles superiores de especialización, productividad, complementariedad, optimización de factores, economías de escala, innovación tecnológica, mayores oportunidades de empleo. Se combinarían las ventajas del mercado nacional, de los mercados regionales y de un mejor acceso al mercado de los países avanzados y al mercado mundial en conjunto. La consiguiente mejora esperada del empleo, el ingreso, el consumo y el bienestar social, impediría las repercusiones disruptivas del atraso y la dependencia externa en condiciones de crecimiento insuficiente, explosión demográfica, revolución de las expectativas, conflictos sociales y políticos, posible efecto-demostración de la Revolución cubana.

En segundo lugar, se propugna el mejoramiento de relaciones entre Estados latinoamericanos, y de éstos y la región con terceros países; una mayor capacidad de maniobra y negociación respecto de Estados Unidos y otros países desarrollados. Estados Unidos, la Comunidad Europea, la entonces y hoy extinta Unión Soviética, el Consejo de Ayuda Mutua Económica del bloque soviético (CAME), China, son percibidos como algo que se presenta a la vez como el ejemplo, la amenaza y el reto representados por grandes comunidades y espacios económicos continentales,

como forma actual y para un futuro de duración imprevisible. El modelo del gran espacio económico permitiría a los Estados latinoamericanos ahora aislados disponer de los recursos, las bases económicas, los cuadros sociopolíticos y el margen de independencia y maniobra internacionales que el desarrollo requiere (Vacchino, *passim*).

El gobierno y algunas de las empresas transnacionales de Estados Unidos pasan, de reacciones iniciales de desconfianza, renuencia y hostilidad hacia las ideas y proyectos de integración latinoamericana, a otras de aceptación de una unión aduanera o zona de libre comercio de acuerdo con el artículo 24 de los Acuerdos del GATT. Se captan las posibilidades para la adaptación y el aprovechamiento por las corporaciones transnacionales de un mercado unificado donde funcionen determinados esquemas de división y especialización regionales del trabajo.

De esta manera, como se sabe, desde la década de 1950 en parte se suceden y en parte coexisten y se acumulan los proyectos e intentos de integración, fundamentalmente los siguientes: 1) El Mercado Común Centroamericano (MCCA), desde 1951; 2) La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), 1960; 3) El Grupo Andino, 1969; 4) La Comunidad del Caribe (CARICOM), 1973; 5) El Sistema Económico Latinoamericano (SELA), 1975; 6) La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 1980, que sustituye a la ALALC; 7) Los proyectos de integración bilateral o subregional: Grupo de los Tres (México, Venezuela, y Colombia); 8) El Mecanismo Permanente de Concertación Política (Grupo de Río); 9) El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); 10) El Mercosur. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Estados Unidos, Canadá y México), desborda naturalmente el marco latinoamericano y tiene múltiples implicaciones y proyecciones (Vacchino; Witker; Pereznieta, *passim*).

A partir y a través de estos proyectos y experimentos, el proceso de integración hace avances considerables. Con éxitos no desdeñables, pero sin los avances irreversibles, los dinamismos inherentes ni los efectos multiplicadores que se esperaban, desde la década de 1970 estas experiencias conocen vicisitudes y vacilaciones, conflictos e incertidumbres, tendencias al estancamiento y a la crisis de la cooperación, regresiones, distorsiones en los propósitos y mecanismos fijados. La integración latinoamericana se debilita como idea y proyecto y como despliegue de realizaciones. Crecen o se acentúan la distancia económica entre los países de la región, la diferenciación de régímenes políticos, las divergencias y conflictos, la re-

afirmación de los egoísmos nacionales. Los organismos de integración se debilitan en lo político-institucional y las desconfianzas recíprocas se re-fuerzan (Kaplan (z) y (z1); Vacchino, *passim*).

Se generalizan las iniciativas, acuerdos y operaciones de tipo bilateral, entre países latinoamericanos, y de ellos con terceros países y grupos del hemisferio occidental y fuera de él. La concepción de América Latina como totalidad y modelo de comunidad regional que se habría de lograr en determinadas formas y fases es en mayor o menor grado desplazada por la diversificación bilateralizante y multilateralizante, sin organismos ni metas predeterminados para la región como un todo.

La revisión crítica inquiere cada vez más las razones de la frustración y las perspectivas y opciones que se dan o replantean al respecto; inspira además intentos de reformas en cuanto a las modalidades, organizaciones e instrumentos que se han aplicado, y da lugar a fenómenos nuevos, como los identificados con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Mercosur.

En relación con la integración internacional, gobiernos, elites dirigentes, grupos en posición de dominación y con capacidad decisoria, perciben la realidad, captan y valoran los problemas, fijan objetivos y usan medios, en el contexto de factores, procesos y cambios estructurales en el sistema internacional y en los subsistemas nacionales, conscientes sobre todo de los que aceptan como limitaciones endógenas y exógenas a las capacidades políticas nacionales.

Debates, propuestas y políticas se dan bajo la influencia de diferentes teorías o doctrinas respecto al desarrollo y las relaciones internacionales: las de la Comisión Económica para América Latina; la teoría de la dependencia externa; las de la viabilidad nacional, y las del viejo y el nuevo liberalismo.

El pensamiento de los principales actores y tomadores de decisiones presupone e incluye la aceptación de la concentración del poder mundial; la bipolaridad; la hegemonía de Estados Unidos en Occidente; la no injerencia de la Unión Soviética en América Latina; la nueva división mundial del trabajo; el nuevo patrón de acumulación y el nuevo paradigma tecnológico-productivo de los centros desarrollados; el camino/estilo de crecimiento neocapitalista-periférico. Ellos son los parámetros del desarrollo y de la integración, condicionantes y hasta determinantes de uno y otras, en sí mismos, en sus premisas, en sus rasgos y consecuencias. La falta de experiencias previas y de pensamiento autónomo respecto de

la integración favorece el predominio de concepciones prevalecientes sobre la economía internacional, de las reglas del GATT, de la ideología oficial de Estados Unidos y otros países desarrollados y de los organismos internacionales.

Concebida la integración según un modelo vigente —el GATT, la Comunidad Económica Europea—, sus objetivos iniciales son modestos. Se restringen a la instauración de una zona de libre comercio, las preferencias arancelarias regionales, las uniones aduaneras. Se rechaza la idea de la coordinación de políticas y de la planificación en un espacio de integración, y se ignora o desdeña toda perspectiva o propuesta de algo que se acerque al sueño bolivariano de una “Patria Grande”.

La integración latinoamericana es presentada como una especie de atajo histórico o panacea universal que por sí misma y casi automáticamente promovería el crecimiento, como su prerrequisito y condición de posibilidad y refuerzo. Aquella debería de operar a la vez como mecanismo de reajuste y regulación de las consecuencias indeseables y disruptivas de la nueva dependencia en el sistema internacional, y de las vicisitudes y crisis del neocapitalismo periférico, para reducir algunos de sus problemas e impactos más acuciantes. La integración sólo requeriría de cambios restringidos; mantendría las formas sociopolíticas vigentes; respetaría y reforzaría —implícitamente— la ubicación de los países latinoamericanos y de la región en la pirámide del poder mundial.

Atraso y dependencia dan a la vez las motivaciones y los obstáculos de la integración.

Una contradicción básica existe entre la región que se quiere integrar y la heterogeneidad de sus naciones, diferenciadas por el grado de desarrollo general e industrial; su potencial en el mercado nacional y en el regional; la estructura del comercio exterior; las posibilidades de aprovechamiento de los espacios de integración; la apreciación política, por países y sus sectores, sobre la distribución de costos y beneficios de la integración, y sobre objetivos, mecanismos e instrumentos.

Interesados por el libre intercambio en un mercado competitivo, los países mayores subestiman o soslayan la tendencia a la concentración en su propio favor, y las demandas de los países medianos y pequeños sobre mecanismos e instrumentos compensadores y de trato preferencial. Se dificulta la armonización de políticas y se imposibilita la planeación regional; se rechaza la limitación de la competencia en ciertas actividades; se soslayan los mecanismos automáticos; se carece de reglas reguladoras del

ejercicio del poder negociador de las partes en beneficio del interés de control, la regulación o la iniciativa, y para la influencia en las decisiones básicas. De ahí el recelo, la insatisfacción y las actitudes defensivas de medianos y pequeños.

Diferencias e incompatibilidades se han dado también en regímenes y procesos políticos e ideologías, sobre todo en cuanto a la autonomía asumida respecto de los centros externos de poder dominantes, en un sentido favorable u hostil a la integración (estatismo o privatismo, nacionalismo o transnacionalización, libre cambismo o protecciónismo); las estructuras y políticas socioeconómicas (regímenes de propiedad, patrones de distribución del ingreso, participación política, intervencionismo estatal), conflictos (históricos, territoriales, ideológicos, políticos, de bloques).

Estas diferencias o incompatibilidades reducen la motivación y la voluntad unificada para disponer del marco institucional, de los instrumentos y mecanismos y de las decisiones políticas que den aplicación, relevancia y eficacia a las medidas tomadas, y contribuyan a la armonización de estrategias para la configuración de un nuevo espacio económico-político.

Visto hoy en perspectiva histórica, el proceso de integración fue quizás lanzado de manera prematura e inadecuada, con un énfasis económico e insuficiencias de ambición y de voluntad transformadoras; con un grado excesivo de adaptabilidad a los parámetros de la realidad nacional e internacional. Se subestimó o desdeñó la esencial dimensión política e institucional.

La contradicción región por integrar *vs.* heterogeneidades nacionales ha sido también reforzada por una constelación de factores: falta de tradiciones y motivaciones de cooperación; peso de los obstáculos; carencias infraestructurales; diferencias político-ideológicas, estratégicas y diplomáticas; primacía de las relaciones bilaterales, radiales y centrífugas de cada nación latinoamericana con los centros desarrollados, y predominio de los factores de competitividad sobre los de complementariedad. No ha existido ni una nación latinoamericana dotada y dispuesta para asumir y ejercer la dirección de la empresa integradora, ni un acuerdo entre los Tres Grandes para asumirla en conjunto.

A la resistencia de fuerzas y estructuras tradicionales contra los proyectos de cooperación e integración ha correspondido la debilidad de los sectores que eventualmente deberían de haberla promovido. Sectores opuestos han sido:

- a) Los vinculados con ramas y empresas de baja productividad; con la exportación, la importación y la intermediación tradicionales; con la pequeña y mediana empresa.
- b) Burocracias públicas y privadas.
- c) Fuerzas armadas.
- d) Partidos políticos de la derecha nacionalista-integrista, inspirados por variedades del desarrollismo y del nacional-populismo; parte considerable de la vieja y la nueva izquierda, y la mayoría de las élites políticas y sindicales.
- e) Empresas extranjeras con inversiones en la producción primario-exportadora y desdén por el mercado interno y la industrialización sustitutiva.
- f) Sectores de gobiernos de países medianos y pequeños.
- g) Gobiernos de países grandes que visualizan la integración como incompatible o innecesaria tomando en cuenta las consideradas posibilidades propias (supuestas o reales) de desarrollo separado.
- h) Tendencias y políticas erráticas y críticas de ciertos sectores del gobierno estadounidense, no compensadas por opciones favorables y apoyos sostenidos de los países de Europa occidental, Japón, la ex Unión Soviética y los países de Europa oriental.

Actores promotores o sostenedores de la cooperación y la integración, o no opuestos activamente a ella, han sido:

- a) Grupos intelectuales, académicos, políticos, tecnoburocráticos, de instituciones nacionales y regionales (CEPAL, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de Estados Americanos).
- b) Partidos y gobiernos inspirados por concepciones desarrollistas, nacional-populistas, de centro y de centro-izquierda reformista (Democracia Cristiana de Chile y Venezuela, Acción Democrática Venezolana, APRA peruana, PRI mexicano, Unión Cívica Radical argentina).
- c) Sectores modernos y dinámicos de producción de bienes y servicios para el mercado interno y para las exportaciones no tradicionales, con necesidad de mercados más expansivos. Ello incluye a las empresas transnacionales interesadas tanto en la producción y distribución de bienes y servicios para sectores urbanos de clase

alta y media alta, y un nivel superior de grupos populares, como en una integración identificada con el aprovechamiento de una nueva división del trabajo en escala latinoamericana.

- d) Organismos y movimientos políticos internacionales interesados en diferentes variedades de cooperación e integración latinoamericanas (Iglesias, democracia cristiana y social-democracia europeas, centrales sindicales, grupos de izquierda de distintos matices).

En el balance, las fuerzas y tendencias opuestas han prevalecido sobre las favorables. Salvo excepciones, grupos empresariales, clases medias, sindicalismo obrero y universidades, han desplegado actitudes de ignorancia, indiferencia, pasividad, desconfianza u hostilidad. Las variedades de integración que se han intentado, su filosofía y su proyecto, su discurso y sus mecanismos de difusión —fríamente técnicos, poco persuasivos y movilizadores—, sus promesas y realizaciones, no han contribuido a convencer sobre sus ventajas y sus posibilidades de viabilidad, ni sobre los peligros de su frustración. No se han enraizado ni encarnado en élites dirigentes y en bases poblacionales de consideración; no han logrado su adhesión ni las han convertido en actores, bases ni elementos motrices y sustentadores para grandes decisiones y acciones. Ello se ha reflejado en partidos y movimientos, grupos de intereses y de presión, factores de poder, instituciones socioculturales, regímenes políticos, y, lo último, pero no lo menos importante, los Estados.

Y, como se ha visto, y se resume parcialmente en lo que sigue, el papel del Estado en el desarrollo y la integración internacional (quizá la variable crucial en la problemática examinada) sufre coacciones y límites provenientes de las coordenadas nacional-sistémicas de tipo externo e interno y a sus entrelazamientos.

Dada la inserción subordinada de los países latinoamericanos en el sistema económico-político mundial, Estados y corporaciones de los países desarrollados, instituciones políticas y financieras internacionales, en su momento también la ex Unión Soviética, actúan como centros de poder externos a los países de la región. Toman decisiones fundamentales sobre aspectos decisivos (ofertas y demandas, términos del intercambio, flujos de capitales y divisas, endeudamiento, acceso a recursos vitales), que contribuyen a reducir las posibilidades de acumulación y productividad de las economías latinoamericanas, de desarrollo y de cooperación

intra y extrarregionales, y de contribución a cambios progresivos en el orden mundial.

Constante decisiva en el desarrollo histórico latinoamericano, este problema se agrava en su fase reciente por la confluencia de los fenómenos y procesos de alta concentración del poder a escala mundial: transnacionalización, Tercera Revolución Tecnológica, NDMT. Sus efectos apuntan hacia una situación de crisis de la soberanía del Estado, de debilitamiento o pérdida de sus capacidades e instrumentos para definir intereses, prioridades y objetivos —sectoriales o nacionales— y para diseñar y realizar políticas al servicio de aquella.

A ello se agregan las transformaciones del sistema internacional, como el derrumbe y transformación de la Unión Soviética y los régimes de Europa Oriental, y la incertidumbre en cuanto a la hegemonía mundial (¿unipolar de Estados Unidos, o un orden tri, penta o multipolar?). Se plantean así interrogantes sobre la capacidad de los principales actores mundiales y nacionales para asumir y realizar algunos de los posibles proyectos de integración económica y política; para garantizar sus condiciones de posibilidad y éxito, y para neutralizar los obstáculos. No se satisfacen las expectativas sobre las capacidades de una potencia o de un acuerdo entre varias, para imponer una hegemonía perdurable, consolidar sus éxitos internos, incorporar a una parte sustancial del planeta a los logros de la reestructuración global, y asegurar los principales órdenes nacionales o regionales y el orden mundial.

La declinación relativa de la hegemonía de Estados Unidos no da lugar hasta hoy a su reemplazo por la de uno o varios de sus competidores o rivales, ni por la emergencia de una hegemonía bi-, tri- o pentapolar. Las vicisitudes y fluctuaciones de la ex Unión Soviética y de China agregan poderosos factores de incertidumbre internacional. En el seno del Primer Mundo se perfilan nuevos conflictos mundiales por los mercados, los recursos, los beneficios, el poder político y militar, la definición de la hegemonía y de la estructura de un nuevo orden mundial.

La economía mundial, después de su fase de expansión de posguerra, podría verosimilmente ingresar en una fase de estancamiento y recesión, que afecta a los países centrales y al proceso integrador (vicisitudes de la Europa comunitaria, de los milagros de Alemania y del Japón). Graves divergencias de intereses y de políticas económicas e internacionales entre Estados Unidos, Europa y Japón estancan o frustran las negociaciones para la instauración de un orden mundial de pleno liberalismo económico,

endurecen y confrontan los proteccionismos, y amenazan con guerras comerciales entre bloques económicos.

La reestructuración global que desean y promueven los centros del poder mundial dista mucho además de garantizar sus condiciones y medios para la realización de sus fines. Tiene, por el contrario, rasgos y efectos que resultan contraproducentes y limitantes para las situaciones y posibilidades de desarrollo de los países que buscan integrarse, como la destrucción de actores y tejidos sociales; las reacciones imprevistas o inéditas de grupos y Estados-nación que son víctimas en diversos grados del atraso y la dependencia; la multiplicación de conflictos y procesos desestabilizadores y desintegradores.

El crecimiento poblacional y la crisis crónica del desarrollo en la gran mayoría de los países del Tercer Mundo y del ex Segundo han entrado en una contradicción aparentemente insuperable, que se refuerza por los efectos restrictivos y marginalizantes de las coacciones externas. Transnacionalización, Revolución Tecnológica, nueva división mundial del trabajo, reestructuración global, peso aplastante de Estados y empresas transnacionales de los países avanzados, se imponen sobre las economías y los Estados de los países latinoamericanos y del Tercer Mundo; ejercen efectos de especialización deformante, subordinación y descapitalización; inducen y condicionan sus políticas para un desarrollo en adaptación a las coacciones externas. Se crean o refuerzan las condiciones restrictivas o adversas para el desarrollo. Los países desarrollados descargan parte de sus propias crisis sobre los países latinoamericanos y del Tercer Mundo, las entrelazan con la crisis de éstos e imponen luego políticas de estabilización y ajuste y de reforma del Estado que contribuyen a la continuidad y amplificación de las crisis internas.

El camino de desarrollo neocapitalista periférico se ve restringido y dificultado, no sólo por las coacciones externas y por las emergentes de sus condiciones y características intrínsecas. Ambas coacciones se entrelazan y realimentan.

Las nuevas tecnologías reducen la demanda y el precio de las materias primas, los energéticos, los alimentos y la fuerza de trabajo, con lo que privan de posibilidades a los proyectos de desarrollo que pretenden basarse en la exportación de productos primarios y terminados con bajos costos de insumos y de fuerza de trabajo, y reducidos componentes tecnológicos. La disociación de la economía real y la economía simbólica (movimientos de dinero y capital, de tipos de cambio, de créditos), el crecimiento de la se-

gunda y su conversión en fuerza motriz y timón de la economía internacional se expresan en el mercado financiero mundial electrónicamente integrado y en sus efectos desvalorizadores del intervencionismo y autonomización del Estado, de sus políticas económicas nacionales y de su soberanía real.

Las economías avanzadas concentran gran parte de su comercio e inversiones entre ellas mismas. Al tiempo que practican el proteccionismo hacia las exportaciones de los países en desarrollo, les exigen la apertura para sus propias exportaciones e inversiones, y les imponen el deterioro de los términos del intercambio. La salida de dinero desde los países empobrecidos hacia las potencias y países desarrollados (déficit comerciales y financieros, pago de la deuda, repatriación de beneficios, fuga de capitales, costos de la dependencia tecnológica) excede el monto de la ayuda internacional; realimenta continuamente la espiral del endeudamiento; se integra en la constelación de fuerzas y procesos que llevan al estancamiento y regresión del crecimiento, y se proyectan al interior de los países latinoamericanos para contribuir a las coacciones ejercidas sobre el Estado y a su crisis.

El desarrollo insuficiente confiscado por grupos minoritarios, generador de miseria, privación y marginalización para la mayoría, y con perspectivas de crecimiento nulo, de estancamiento y regresión, de inestabilidad y anarquía política, va en detrimento del Estado y de la democratización.

Los países latinoamericanos adoptan las políticas de estabilización y ajuste que, además de garantizar el pago de la deuda, adelgazan al Estado, lo reorientan, en su naturaleza, funciones, medios y fines. La Reforma del Estado y la reorientación de las políticas públicas reemplazan hasta cierto punto el intervencionismo y el proteccionismo por la desregulación en grados variables de la economía, la liberación de las importaciones y las inversiones extranjeras y la privatización de empresas públicas. La baja de los ingresos y gastos del Estado, de su inversión productiva y social, de sus funciones, agravan el estancamiento y la regresión; el empobrecimiento y frustración de los grupos mayoritarios; a la creciente población redundante; a la multiplicación de situaciones negativas y destructivas; los desequilibrios entre clases y grupos aumentan.

Los países latinoamericanos sufren un triángulo compuesto por la crisis y descomposición económicas, la disolución y conflictividad sociales y la inestabilidad y anarquización políticas; la desautorización, o incluso la deslegitimación del sistema y del Estado mismo.

De este modo, descomposición económica y disolución sociocultural se entrelazan con la anarquización política resultante de la conflictividad, la inestabilidad, las restricciones y erosiones de la democracia, las subversiones, el terrorismo, la preferencia por el estilo autoritario de organización y acción políticas. A ello se agrega cada vez más la proliferación del crimen organizado y el amafiamiento o gangsterización de grupos privados y públicos, y, como causa y resultado de todo ello, la deslegitimación del sistema político y del Estado (Kaplan (p), *passim*).

Los regímenes políticos en general, pero sobre todo los democráticos, los Estados y gobiernos, las políticas públicas, presuponen, reflejan e incluyen los obstáculos al desarrollo, los conflictos y las crisis, y a su vez contribuyen a producirlos o reforzarlos. Los procesos socioeconómicos, el crecimiento, la integración internacional, se dan en el marco de estructuras, instituciones y normas políticas que resultan inadecuadas e inefficientes, y son con frecuencia instrumentos de poder y privilegio de élites dirigentes y grupos dominantes. Regímenes políticos y Estados funcionan bajo las coacciones de intensas luchas por el reparto del ingreso y del poder, y por la distribución de bienes y servicios escasos, entre un número creciente de individuos, grupos e instituciones. Esta situación generalizada tiene un trasfondo de expectativas crecientes, mayor movilidad, más información y más capacidad organizativa de los dominados, los subalternos y los subprivilegiados.

En suma, como ya se analizó en detalle, el Estado se debilita e incapacita como agente de conservación, de mero crecimiento, de desarrollo, de participación innovadora en el orden latinoamericano y mundial. Se desinteresa por un papel autónomo y mediador, representativo y creador. No logra articular los principales actores e intereses por la fuerza de lo que hace y por sus logros en el desarrollo y en la integración internacional, y por lo tanto se vuelve más autoritario, renuente a los controles de legalidad y responsabilidad. En la misma medida, se desautoriza y deslegitima.

Producto y productor de sociedades de integración incompleta, y afectadas por nuevas brechas y líneas de fractura que el camino de crecimiento y modernización y el ajuste al sistema internacional generan, menguantemente representativo, no apoyado en una trama de fuerzas productivas y creadoras de la sociedad civil, ni en una gran coalición de fuerzas comprometidas con un proyecto histórico transformador, presionado por minorías de tipo conservador o regresivo, el Estado es absorbido por

las dificultades de supervivencia inmediata, bajo el acoso de crisis sucesivas de naturaleza, envergadura e intensidad sin precedentes. La precariedad de las bases sociopolíticas y la vulnerabilidad a las crisis absorben a los gobiernos en dificultades inmediatas y soluciones de mera expedienticia; les impiden la visión clara de lo inmediato, la continuidad de estrategias y políticas de mediano y largo plazo, las decisiones certeras y rápidas y las acciones eficaces y trascendentales que requieren el desarrollo integral, la cooperación latinoamericana y la integración en condiciones razoñablemente satisfactorias a la economía globalizante.

A los fracasos y frustraciones a que dan lugar los primeros intentos integradores se responde con innovaciones como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y con reformas al Grupo Andino, y a la ALALC, reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración (Montevideo, 12 de agosto de 1980).

El llamado Grupo de Río es creado como mecanismo permanente de concertación económico-mercantil y política de los jefes de Estado de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

En septiembre de 1991 México y Chile firman el Acuerdo de Complementación Económica (ACE), acuerdo comercial que se va realizando como programa de desgravación arancelaria y eliminación de trabas comerciales entre ambos países. También México integra desde 1994 con Venezuela y Colombia un Grupo de los Tres; en octubre de 1994 firma un Acuerdo de Libre Comercio con Bolivia; y en 1996 un acuerdo comercial con Costa Rica.

Significado e implicaciones especiales, sin embargo, tienen las recientes tendencias a los acuerdos subregionales y a la formación de bloques económicos internacionales. La integración argentino-brasileña, iniciada con los acuerdos Alfonsín-Sarney, se amplifica luego en el Tratado de Asunción, firmado por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que crea el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en vigor a fines de 1994 (*Vacchino; Roett, passim*).

De particular importancia como tendencia actual con posibilidades futuras de extensión, es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre Canadá, Estados Unidos y México, con un horizonte eventual representado por la proyectada, pero aún no realizada, Asociación de Libre Comercio de América del Norte (ALCA).

Las propuestas y realizaciones de integraciones subregionales y de participación en bloques regionales de envergadura y proyección interna-

cionales renuevan los interrogantes surgidos desde las primeras experiencias hasta el presente. Plantean además otros nuevos, especialmente sobre la mayor o menor compatibilidad entre los experimentos correspondientes a la fase previa y a la actual en curso. Entre los interrogantes fundamentales se encuentra el de las necesidades y las posibilidades de armonizar el desarrollo nacional con los esfuerzos de integración internacional, bajo la forma de acuerdos y organismos bilaterales y multilaterales, regionales y de grandes bloques internacionales.

Este tipo de afirmaciones de valores y objetivos no implica ignorar que, para América Latina y el Sur, y también, aunque en menor grado, para el Norte y el orden mundial, el presente y el futuro inmediato están llenos de incertidumbre, de peligros inmediatos y de amenazas potenciales, de bloqueo y desperdicio de alternativa. Son por consiguiente irrelevantes y peligrosas las variedades de optimismo compulsivo, de determinismo teológico, de fe en algún modelo de “fin de la historia”. Parecen más pertinentes el pensamiento crítico, la lucidez, el realismo, la siempre válida combinación de “pesimismo de la inteligencia, optimismo de la voluntad”. Y también, en la divisa de un anónimo capitán de las guerras de religión, o de Guillermo el Taciturno: “No hace falta la esperanza para emprender ni el éxito para perseverar”.