



Aviso Legal

Artículo de divulgación

Título de la obra: El Estado latinoamericano: entre las crisis y las reformas

Autor: Kaplan Efron, Marcos Teodoro

Forma sugerida de citar: Kaplan, M. T. (1997). El Estado latinoamericano: entre las crisis y las reformas. *Cuadernos Americanos*, 3(63), 125-144.

Publicado en la revista: *Cuadernos Americanos*

Datos de la revista:

ISSN: 0185-156X

Nueva Época, año XI, núm. 63, (mayo-junio de 1997).

Los derechos patrimoniales del artículo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este artículo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0 Internacional).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México.
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510,
Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>
Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

✓ **Atribución:** usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.

✓ **No comercial:** usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.

✓ **Sin derivados:** si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

EL ESTADO LATINOAMERICANO: ENTRE LAS CRISIS Y LAS REFORMAS*

Por *Marcos KAPLAN*
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
JURÍDICAS, UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

EL PAPEL CENTRAL DEL ESTADO, su intervención y autonomización respecto de la economía y la sociedad, ha sido y es una constante histórica de América Latina. El Estado se encarna en élites públicas y burocracias políticas y administrativas; se constituye a la vez como *grupo o capa social, aparato e institución*. El Estado preexiste a la Nación, y como tal ha creado las principales condiciones para la integración internacional, la estructuración y el funcionamiento de la economía, la sociedad y el régimen político, y las políticas de desarrollo. El Estado es más productor que producto de las instancias socioeconómicas, se autodesarrolla y autorreforma en respuesta a los cambios y conflictos a enfrentar. Se expande en sus funciones, poderes, recursos y espacios de actividad; incrementa su mayor o menor independencia respecto de la economía, la sociedad y sus principales grupos e instituciones.¹

Crisis y reformas del Estado se han dado con la independencia y la organización nacionales, en la transición desde fines del siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX y desde 1930 o 1945 hasta el presente, primero con un intervencionismo proteccionista-benefactor, y luego con un intervencionismo neoliberal.

* Versión revisada y ampliada de la ponencia presentada en el Coloquio Internacional "El Papel del Derecho Internacional en América. El Replanteamiento de la Soberanía Nacional en la Era de la Integración Regional", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, y American Society of International Law, México, 6 y 7 de junio de 1996.

¹ Véase Marcos Kaplan, *Formación del Estado Nacional en América Latina*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969; 3a. edición, Buenos Aires, Amorrortu, 1983.

I. Un Estado intervencionista-proteccionista-benefactor

EL intervencionismo en el último medio siglo responde, por una parte, a los requerimientos de la inserción en un orden internacional cambiante, sus conflictos y crisis, sus repercusiones internas. El orden emergente es reestructurado en función de las condiciones impuestas por la concentración del poder a escala mundial, la transnacionalización, la Nueva División Mundial del Trabajo y la Tercera Revolución Industrial y Científico-Tecnológica.² Con ello, centros de intereses, de poder y de decisión fuera de la región refuerzan y ejercen una influencia predominante en los espacios internos y en las estrategias y políticas de desarrollo de los Estados latinoamericanos. Grandes operaciones de *redistribución* y *reasignación* modifican los papeles, *status*, rangos de las economías, sociedades y Estados nacionales en el nuevo orden internacional, a través de un mercado mundial de trabajo y de un mercado mundial de establecimientos productores de bienes y servicios.³ Se va perfilando así una integración transnacionalizante (con el horizonte de una *globalización* posible pero todavía no realizada).⁴

El intervencionismo estatal también se incrementa como conjunto de respuestas a los retos y reajustes planteados por el crecimiento económico, la reestructuración agraria, la industrialización sustitutiva, la hiper-urbanización, los cambios en la estratificación y las movilizaciones sociales, los conflictos ideológicos y políticos, los ciclos de autoritarismo y democratización.

En especial, el intervencionismo estatal se entrelaza con la *Industrialización Sustitutiva de Importaciones* como industrialización

² Véase Marcos Kaplan, "Ciencia, Estado y Derecho en la Tercera Revolución", tomo IV de Marcos Kaplan, coord., *Revolución Tecnológica, Estado y Derecho*, México, UNAM/PEMEX, 1993; Hugo Nochteef, "El Nuevo Paradigma Tecnológico y la Simetría Norte-Sur", *Revista del Derecho Industrial* (Buenos Aires, Depalma), año 11, núm. 33.

³ Véase Pierre Judet, *Les Nouveaux Pays Industriels*, París, Éditions Économie et Humanisme/Les Éditions Ouvrières, 1981; Nigel Harris, *The end of the Third World; Newly Industrializing Countries and the decline of an ideology*, Harmondsworth, Penguin Books, 1987.

⁴ Para el actual debate sobre la globalización, véase: Richard Stubbs y Geoffrey R.D. Underhill, eds., *Political economy and the changing global order*, Toronto, M&S, 1994; Jeffrey A. Frieden y David A. Lake, *International political economy; perspectives on global power and wealth*, Nueva York, St. Martin Press, 1995; Barbara Stallings, ed., *Global change, regional response; the new international context of development*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

sin revolución industrial. Empresas privadas nacionales y extranjeras, el Estado y su sector público, participan en la Industrialización Sustitutiva de Importaciones, en adaptación a la Nueva División Mundial del Trabajo, a través de la especialización de las producciones para el mercado interno y luego y cada vez más para la exportación. La Industrialización Sustitutiva de Importaciones, a falta de un proceso autónomo de ahorro e inversión internos y de tecnología endógena, es financiada por los ingresos de la exportación, el endeudamiento y las inversiones privadas. Se aprovechan, como ventajas comparativas, la abundancia y baratura de la mano de obra, los energéticos, los alimentos y materias primas, y el proteccionismo estatal.⁵

El crecimiento buscado a través de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones se disocia de un desarrollo integral; es un crecimiento insuficiente respecto del aumento de la población, desigual en la distribución de sus frutos, siempre amenazado de estancamiento y regresión. Favorece la monopolización de sus beneficios, la concentración de la riqueza y el poder, la polarización económica y social. Se frustran necesidades y demandas de grupos significativos o mayoritarios respecto de las mejoras en el empleo, el ingreso, el consumo, los satisfactores básicos, la seguridad y el bienestar sociales, la participación ampliada y la democratización. La consiguiente multiplicación de tensiones y conflictos sociales plantea permanentemente el dilema del crecimiento a través de regímenes autoritarios o democráticos.

La nueva constelación de viejas y nuevas necesidades, demandas y conflictos, no es suficientemente satisfecha por las empresas privadas en competencia ni por un mercado supuestamente libre. Ejemplo significativo son las operaciones de rescate de empresas privadas en dificultades o en quiebra. El Estado asume primero un papel supletorio del sector privado, a partir de lo cual se impulsa un proceso autosostenido y autoacumulativo de *funciones, tareas y poderes*. Ello se revela por los *indicadores* de participación en: a) el Producto Interno Bruto y los totales nacionales del ahorro, el gasto y la inversión; b) la inversión pública directa y los apoyos a la inversión privada; c) la producción y comercialización de bienes y servicios; d) las infraestructuras económicas y sociales y las

⁵ Para un tratamiento más amplio de esta fase, véase Marcos Kaplan, *El Estado Latinoamericano*, México, UNAM, 1996; Victor Bulmer-Thomas, *The economic history of Latin America since independence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

ramas y actividades básicas y de punta; e) las empresas estatales del sector público; f) los apoyos al empleo y al mercado interno por la vía de la ocupación burocrática, las transferencias, la seguridad social en general.

El Estado incrementa y diversifica las funciones de represión, de *control social y político*, de *arbitraje* y solución de conflictos entre clases y grupos, y de preservación de la *governabilidad*; de *cultura, ciencia y tecnología*, y de educación. El Estado refuerza su autonomía y su papel regulador y mediador de las *relaciones internacionales*: bilaterales y multilaterales, flujos comerciales y financieros, inversiones extranjeras, integración latinoamericana y Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá.⁶ Finalmente, el Estado actualiza su *institucionalización*, su *legitimación* y su *legalidad*, y hace reajustes en el régimen *constitucional y jurídico*, para integrar los cambios y hacer coexistir las nuevas funciones y modalidades con las del aparato tradicional de gobierno y administración. Ejemplo destacado es el de México, desde la Constitución de 1917 hasta sus posteriores reformas, incluso la sancionada en el período neoliberal —respecto de los artículos 25 y 28, D.O. 03/02/83.

Los reajustes son intentos de respuesta a un conjunto de dilemas y retos. La soberanía nacional puede contradecirse con la apertura a lo externo; el intervencionismo estatal y el sector público con la libre iniciativa y la competencia en un mercado semirregulado. La libre iniciativa de una pluralidad de empresarios puede desembocar en la monopolización. Las demandas y políticas de empleo, redistribución del ingreso, seguridad y bienestar sociales pueden ser incompatibles con los requerimientos de rentabilidad y acumulación del capital, de crecimiento y de apertura externa. Los costos sociales y políticos del crecimiento y la apertura externa multiplican tensiones y conflictos que afectan la estabilidad social y política. Se reactualizan permanentemente los dilemas autoritarismo vs. democratización, vigencia o no vigencia del Estado de Derecho.

II. El intervencionismo neoliberal

DESDE la década de 1960 o de 1970, el intervencionismo del Estado latinoamericano va evidenciando *insuficiencias y límites* que —a partir y a través de fuerzas y presiones externas e internas— hacen

⁶ Véase Marcos Kaplan, *Democratización, desarrollo nacional e integración regional de América Latina*, San José de Costa Rica, CAPEL/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987.

emerger la aparente paradoja de un *intervencionismo o estatismo neoliberal*.

La crisis del Estado se genera, o se refuerza y amplifica, a partir de raíces histórico-estructurales no modificadas en lo sustancial, y a través de las fuertes fluctuaciones económicas y sociales resultantes de la inserción subordinada en un orden mundial en proceso de transnacionalización, del entrelazamiento de las crisis internacionales y las nacionales, del agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro representado por la Industrialización Sustitutiva de Importaciones.

El endeudamiento externo hace explosión en 1982 como *crisis de la deuda* y su posterior conversión en *carga de la deuda*. Una subsiguiente cadena de acontecimientos va dando lugar a los *planes de rescate* (Baker, Brady), a las políticas de *estabilización y ajuste* de primera y segunda generación, a los intentos de realización de un nuevo *modelo de crecimiento*, y a diversas variedades de *Reforma del Estado*.⁷

Los planes reformistas buscan ante todo la estabilización según algunos indicadores macroeconómicos y la garantía del pago y renegociación de la deuda externa. A ello se añaden los intentos de superación de la crisis, de recuperación del crecimiento y de inserción en los nichos disponibles dentro de la Nueva División Mundial del Trabajo. Estos intentos tienen efectos críticos y recesivos, sin ser acompañados por una disponibilidad de recursos e instrumentos que contribuirían a soportar los costos reales de las reformas y a posibilitar los beneficios atribuidos. Las insuficiencias del crecimiento económico se entrelazan con las limitaciones de la intervención estatal, los altos costos sociales, para incrementar y diversificar los conflictos sociales y políticos.

Con todo ello se evidencian las características y consecuencias negativas de la burocratización: la hipertrofia del personal público y del aparato estatal, el excesivo reglamentarismo, la ineficiencia y la corrupción, el dispendio en los gastos públicos y su contribución al 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, las fallas y

⁷ Sobre la evolución e implicaciones del endeudamiento, véase Victor Bulmer-Thomas, *op. cit.*

frustraciones de sus políticas, los resultados negativos, desautorizan y deslegitiman al Estado, le hacen perder consenso.

Políticas y planes de reforma 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), 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 y renegociación de la deuda externa, se van agregando luego los esfuerzos de superación de la crisis, de logro de un crecimiento extravertido y de reformas del Estado.

Se pretende reemplazar la industrialización sustitutiva de importaciones con fuerte proteccionismo estatal por una industrialización orientada a la exportación y a la atracción de inversiones extranjeras, con amplia apertura comercial y financiera a una economía crecientemente transnacionalizada y reestructurada por la Nueva División Mundial del Trabajo. En México los cambios se van realizando a través de la entrada al GATT, sucesivas medidas de liberalización comercial y financiera y la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC/NAFTA).

La *Reforma del Estado* es colocada bajo el signo de la *liberalización económica*. Se la reduce a premisa e instrumento para el cumplimiento de las obligaciones de la deuda, la estabilización financiera, la superación de la crisis y el logro del crecimiento. La reforma del Estado es restringida, busca limitar su papel en lo interno y en lo externo, darle una ubicación secundaria y una función supletoria respecto de las áreas económico-financieras, funcionalizarlo respecto de la liberalización. Lo social y lo político son concebidos en subordinación a lo económico-financiero. Las principales *finalidades y dimensiones* de la reforma del Estado han sido hasta hoy las siguientes:

a) *Saneamiento y estabilización de las finanzas públicas*, mediante la reducción del déficit presupuestario, la disminución del gasto público, y en general los intentos de adelgazamiento o desmantelamiento del Estado.

b) *Control de la inflación*, con la tasa de cambio estable como ancla de las otras variables macroeconómicas.

c) *Rígidas políticas monetarias, crediticias y fiscales*.

d) *Renegociación de la deuda externa*.

e) *Reforma fiscal*, mediante la ampliación de la base gravable, la reducción del impuesto sobre la renta, la renuncia al impuesto

sobre el capital, el favoritismo a los estratos de mayores ingresos, el refuerzo de la imposición indirecta (impuesto al valor agregado).

f) La *liberalización de la economía* hacia afuera y hacia adentro, mediante la *desregulación* de la empresa privada, de la competencia y el mercado, y por 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*, en su aparato y en su personal y recursos, y en sus orientaciones, sus objetivos y sus modos de operar. Se reducen los gastos públicos, el personal burocrático, las inversiones y actividades productivas, la seguridad social, las funciones rectoras y promotoras.

h) La *privatización* de empresas estatales adelgaza el aparato y la burocracia gubernamentales, y contribuye al repliegue del gobierno central y del sector público.⁸

i) Políticas y acciones del Estado buscan imponer las prácticas de *downsizing* y *reengineering*, 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.

j) Las políticas y medidas de liberalización económica tienen inevitables implicaciones *sociales y políticas*. Ante todo, no se da una reforma integral *stricto sensu*, sino una suma de reformas parciales (económicas, políticas, administrativas, sociales, jurídicas...). Las reformas del Estado se concentran en la liberalización económica, y en la redefinición restrictiva del papel del Estado y del Derecho en la economía.

Las reformas parciales se inspiran en los criterios fijados al respecto por el orden mundial.⁹ Éste ha 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 complementa a éste y facilite sus transacciones.

El marco legal debe crear un medio ambiente estable para el uso eficiente de los recursos, la inversión productiva, las

⁸ Véase William Glade, ed., *Privatization of public enterprises in Latin America*, San Francisco, CA, ICS Press, 1991; Hafeez Shaikh et al., *Argentina privatization program; a review of five cases*, Washington, World Bank, 1996.

⁹ World Bank, *Governance and development*, Washington, 1992.

transacciones de los actores económicos sin interferencias políticas arbitrarias.¹⁰ El marco legal debe cumplir cinco requisitos: a) existencia de 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; y e) procedimientos para enmendar las normas que ya no sirven a sus propósitos.¹¹

Estos cinco requisitos... presuponen la existencia de una compleja estructura institucional... El dictado de normas abstractas de comportamiento presupone 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.¹²

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?

¹⁰ Julio Faundez, "Introduction. 1. Legal technical assistance", en Julio Faundez, ed., *Good government and law-legal and institutional reform in developing countries*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997.

¹¹ World Bank, *op. cit.*, p. 30.

¹² Julio Faundez, *op. cit.*

De manera aparentemente paradójica, las reformas neoliberales se han diseñado mediante un fuerte intervencionismo estatal y prácticas de autoritarismo (dictadura pinochetista en Chile, régimen de excepción instaurado por el presidente Alberto Fujimori en Perú, presidencias de Carlos Salinas en México y de Carlos Menem en la Argentina). Se ha dado un uso aún más acentuado de poderes presidencialistas, de regímenes de excepción, de instrumentos y mecanismos populistas, corporativistas y clientelistas, y de control y represión. Se imponen así rígidas políticas monetarias, financieras y fiscales, de control de precios y salarios, con fuertes efectos redistributivos y concentradores del ingreso y el poder. El intervencionismo se ha manifestado con especial relieve en los procedimientos y estilos de las privatizaciones, el proteccionismo en favor de las grandes empresas, los métodos autoritarios y represivos para el manejo y solución de dilemas y conflictos de todo tipo.

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 la nación. La liberalización no trae los beneficios esperados, y sí graves tensiones y conflictos. El Estado se reafirma así como regulador en reemplazo parcial de un mercado incapaz por sí mismo de cumplir esta función (*v.gr.* operaciones de rescate de la banca y reestatización no explícita y *de facto*, en Brasil, Venezuela y México). Se prometen y esbozan reformas sociales y políticas requeridas para viabilizar y complementar las reformas económico-financieras, atenuar sus impactos y aumentar la *gobernabilidad*.

De un Estado Intervencionista-Semi-Benefactor, se transita a un Estado Gendarme-Desarrollista, parcialmente desplazado por el mercado en la regulación y la dinamización del sistema. El intervencionismo estatal no se reduce: se modifica en sus marcos de referencia y objetivos, en sus formas y contenidos. Las reformas crean o refuerzan *hibridaciones y dualismos: estatismo/empresa privada y mercado; desregulación y liberación económica/políticas neopopulistas*. La apertura externa, el adelgazamiento, la desregulación y la liberación de la economía, el libre mercado, las privatizaciones, coexisten con las políticas y acciones que pretenden atender las demandas y presiones de fuerzas contrarrestantes, grupos insatisfechos y conflictos. Parece problemático, si no imposible, prescindir del intervencionismo del Estado, de su iniciativa, control, arbitraje, regulación y promoción.

III. Coacciones y límites

1. Las coordenadas externas

Lo que resta del intervencionismo del Estado resulta de las restricciones externas e internas que imponen las *coordenadas del sistema*, bajo la forma de patrones de estructuración y funcionamiento.

En lo *externo*, Estados, empresas transnacionales, financieros especuladores, instituciones financieras internacionales, se identifican como centros de poder externos a Latinoamérica. Como tales, toman decisiones fundamentales en cuanto a movimientos comerciales, términos de intercambio, flujos de capitales, reservas monetarias, tecnología, capacidad de importar, endeudamiento, control de recursos vitales. Ello reduce la acumulación de capitales y la productividad de las economías de América Latina, las capacidades de los Estados y las sociedades para el desarrollo autónomo y para la cooperación internacional. Esta *constante de la historia latinoamericana* se amplifica en la fase actual por la incidencia de los cambios internacionales.

a) El *sistema internacional* se caracteriza cada vez más por la *incertidumbre* sobre la *hegemonía* mundial y sobre una economía mundial que podría acercarse a una fase de estancamiento y recesión. Las competencias y conflictos por mercados, recursos, beneficios, poder político y militar, las divergencias de intereses y de políticas económicas frustran las negociaciones para un orden mundial de pleno liberalismo económico, mantienen o refuerzan las tendencias al proteccionismo y a la formación de bloques económicos rivales.

b) Los recursos y capacidades de los países desarrollados son globalmente insuficientes frente a las ilimitadas necesidades y demandas que provienen del ex bloque soviético y de América Latina, Asia y África, en cuanto a nichos y mercados para las exportaciones, y de recursos y ayudas de todo tipo.

c) La contradicción entre el crecimiento poblacional y la crisis crónica del desarrollo en el Tercer Mundo y en el ex Segundo se refuerza por las políticas para un desarrollo extravertido y sus efectos de especialización deformante, subordinación neocolonial, descapitalización y marginalización. La reestructuración global promovida por los centros no garantiza la disponibilidad de las condiciones y medios para su realización. Tiene por el contrario rasgos y efectos contraproducentes: destrucción de actores y tejidos sociales; reac-

ciones negativas de grupos y Estados-Nación; conflictos, desestabilizaciones y desintegraciones de diverso tipo.

d) La transnacionalización impone un gigantesco nuevo *reparto de cartas* en la pirámide del poder mundial, por la redefinición de los papeles productivos, los *status* y rangos, las ramas y sectores de la economía, grupos, instituciones, regiones, naciones y Estados. Una *triple disociación* se produce entre: la economía primaria y la economía industrial, entre ambas y el empleo, y entre la economía real y la economía simbólica.¹³

Las *ventajas comparativas* de los países residen ahora sobre todo en la capacidad para el uso de la *información*, y cada vez menos en la abundancia y baratura de materias primas, alimentos, energéticos y trabajo. Los países se diferencian cada vez más, según tengan o no ventajas comparativas que resulten en costos bajos. La economía de productos primarios y la economía industrial se desvinculan y se desarrollan de modo divergente. La economía industrial disocia la producción y el empleo, crea (a través del *downsizing* y el *reengineering*) una tendencia mundial a la *desocupación estructural*.¹⁴

Los países de industrialización reciente o incipiente ven bloqueados los proyectos de desarrollo que pretenden basarse en la producción para la exportación de materias primas, alimentos, energéticos y semiterminados, con base en bajos costos de mano de obra e insumos y en reducidos componentes educacionales y tecnológicos.

La *economía real* de la producción y comercio de bienes y servicios va siendo desplazada relativamente por una *economía simbólica*, estructurada por los movimientos de capital, tipos de cambio, tasas de interés, flujos de crédito. Ambas se independizan, siguen caminos divergentes, aflojan sus nexos. La economía simbólica crece más que la real. En ella predomina la *espectrónica*, el capital financiero internacional que aprovecha la Telemática, para operar a través de la especulación y la alta volatilidad de los mercados. Un *nuevo mercado financiero mundial*, tecnificado y unificado en una red mundial electrónicamente integrada, ignora las fronteras; pre-

¹³ Véase Peter Drucker, "The changed world economy", *Foreign Affairs* (Nueva York, Council on Foreign Relations), primavera de 1986; M. Michael Blumenthal "The world economy and technological change", *Foreign Affairs*, vol. 66 (1988); Walter B. Wriston, "Technological change", *Foreign Affairs*, vol. 67, núm. 2 (1988).

¹⁴ Véase Jeremy Rifkin, *The end of work; the decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*, Nueva York, G.P. Putnam's Sons, 1995.

domina cada vez más sobre los actores y fuerzas de las economías, las sociedades y las políticas nacionales. Ello plantea un problema de gobernabilidad a los Estados; limita o desvirtúa sus decisiones y sus acciones, sobre todo la formulación y aplicación de políticas económicas auténticamente nacionales.

La *mutación globalizante es reclasificadora, concentradora, marginalizante*; beneficia a sectores, grupos, países y regiones, en conjunto una minoría mundial, en desmedro de otros que se van convirtiendo en mayorías superfluas o redundantes. Las crisis internacionales son descargadas sobre los países latinoamericanos y los del Tercer Mundo, y sobre el Cuarto Mundo fuera y dentro de los centros desarrollados; se entrelazan e interactúan con las crisis internas.

En un medio ambiente económico internacional desfavorable, el crecimiento del comercio mundial declina en relación con el crecimiento de la producción mundial. Las economías de los países avanzados y sus *bloques productivo-comerciales* concentran gran parte de su comercio y de sus inversiones entre ellas mismas, al mismo tiempo que intensifican su competencia y aumentan su proteccionismo respecto de los países de América Latina y el Sur. Aquéllas exigen a éstos 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 las tendencias al deterioro de los términos de intercambio y a las balanzas comerciales y de pagos desfavorables. Las consiguientes brechas se amplían con la repatriación de inversiones y beneficios, el pago de intereses con tasas en alza, la fuga de capitales especulativos, los costos de la dependencia tecnológica. A la inversa, resultan insuficientes los flujos de ayuda, los préstamos de agencias multilaterales de desarrollo, las inversiones extranjeras. Se incrementa el drenaje de capital hacia los grandes centros e instituciones del mundo desarrollado. Como consecuencia, se acentúan la escasez de divisas para el pago de deudas y de importaciones indispensables, la baja capacidad de ahorro interno, la cuasi fatalidad del *endeudamiento*. La inflación persiste, y amenaza permanentemente con volverse hiperinflación. Los déficits presupuestales se ahondan, contribuyen al estallido de crisis financieras. Se dificulta o cuasi imposibilita el crecimiento económico con cumplimiento de obligaciones externas.

e) El Estado-Nación y su soberanía sufren una doble erosión.¹⁵ Por una parte, desde afuera, las fuerzas y procesos de la transnacionalización. Por otra parte, en el interior, la descomposición económica, la disolución social, la desestabilización política y la segmentación de las sociedades y Estados nacionales en los niveles regionales y locales.¹⁶ En esta erosión del Estado y de su soberanía convergen las coordenadas externas del sistema con las internas.

2. 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. Éstas aceptan el intervencionismo del Estado de manera condicional y transitoria. Transfieren al Estado las cargas y costos de las situaciones normales, de las coyunturas y de las crisis, al tiempo que le niegan o quitan los recursos necesarios. No admiten a un Estado que pretenda ser protagonista independiente del crecimiento y la 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*.

Estado y élites públicas ven limitadas sus posibilidades de acción. Encuentran dificultades para actuar fuera o en contra de la lógica de la acumulación y la rentabilidad privadas, y contra relaciones de poder que se dan como parámetros del sistema nacional. No

¹⁵ Sobre la evolución del papel del Estado y la erosión de la soberanía en los procesos globalizantes, véase Mathew Horsman y Andrew Marshall, *After the nation-state; citizens, tribalism and the new world disorder*, Londres, Harper Collins, 1994; Kenichi Ohmae, *The end of the nation state; the rise of regional economies*, Nueva York, The Free Press, 1995; Robert Boyer y Daniel Drache, *State against markets; the limits of globalization*, Londres y Nueva York, Routledge, 1996; Marcos Kaplan, "La empresa pública en los países capitalistas avanzados", en Marcos Kaplan, coord., *Crisis y futuro de la empresa pública*, México, UNAM/PEMEX, 1994, pp. 9-198; Susan Strange, *The retreat of the state; the diffusion of power in the world economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996; David Held, *Democracy and the global order; from the modern state to cosmopolitan governance*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1995. Sobre lo mismo en relación con América Latina, véase Marcos Kaplan, *El Estado Latinoamericano*; Victor Bulmer-Thomas, *op. cit.*

¹⁶ Véase Jessica T. Mathews, "Power Shift", *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 1 (1997).

dominan el juego social y político en que participan; deben apegarse a muchas de sus condiciones y compensar y regular *a posteriori* los desequilibrios y conflictos más importantes. Están cada vez menos en condiciones de garantizar el crecimiento, y con ello su autoridad y legitimidad propias.

El desarrollo que se postula y realiza en el nombre, con la participación y para el beneficio de todos desemboca, desde la "Década Perdida" de 1980 en adelante, con las evidencias de un proceso insuficiente e incierto, confiscado por grupos privilegiados, generador de pobreza, privación y marginalización para la mayoría. Se ensancha la brecha del desarrollo, dentro de los países y entre éstos. El Estado latinoamericano sufre los efectos restrictivos y destructivos de un *triángulo diabólico*, económico-social-político.

La *crisis y descomposición de la economía* se dan con la falta de irregularidad del crecimiento, las restricciones al ahorro interno, la acumulación de capitales, la inversión, la productividad, la producción, el empleo, la redistribución de ingresos y satisfactores de necesidades básicas.

En condiciones de *capitalismo salvaje*, clases y grupos, ramas económicas y regiones, compiten de una manera exacerbada por el reparto de un producto nacional menguante. Surgen y 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 especulación; al aprovechamiento de las oportunidades creadas por las crisis, la inflación, la corrupción. Crecen y se desarrollan la economía informal, la delincuencia organizada y la economía criminal.¹⁷

Las empresas de mayor fuerza financiera, de mejor acceso a los mercados y de relaciones privilegiadas con el Estado predominan en desmedro de las actividades y empresas productivas, innovadoras, creadoras de empleo y distribuidoras de ingreso, inductoras de desarrollos progresivos. La explotación desenfrenada de los recursos humanos y naturales y del medio ambiente (natural y social) los deteriora o destruye.

El crecimiento interno y la integración internacional se dan sobre todo bajo la forma de *enclaves* técnico-económicos y socio-culturales, que contribuyen a la modificación de polos y ejes socioeconómicos, al surgimiento de otros nuevos, a la apertura de bre-

¹⁷ Véase Marcos Kaplan, *El Narcotráfico Latinoamericano y los Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

chas y segmentaciones internas y a las rearticulaciones con fuerzas y dinámicas externas, por encima de las fronteras.

Dinero, riqueza, mercado, mercantilización, son patrones insuficientes e inadecuados de organización y cohesión sociales, de reproducción y crecimiento, de coexistencia civilizada y solidaridad humana y social.

La *disolución social* se manifiesta en el debilitamiento, la disgregación, el comienzo de la destrucción de *grupos y tejidos sociales*. Ello va abarcando ante todo a una parte considerable de las clases campesinas, a marginales urbanos, trabajadores por cuenta propia, sectores menos calificados y organizados de la fuerza de trabajo. Va abarcando también a trabajadores calificados y organizados, pequeños y medianos empresarios, clases medias intelectuales y técnico-profesionales. Dentro de estos grupos, las víctimas se reclutan además predominantemente por sexo y edad (mujeres, ancianos, niños, adolescentes, jóvenes desempleados), y por etnias y regiones.

Estos grupos sufren la baja del empleo, el ingreso, el consumo, los servicios públicos, las infraestructuras, los satisfactores de las necesidades básicas, las carencias múltiples, el cierre virtualmente definitivo de las posibilidades de existencia y progreso, la generalización de la pobreza y la miseria. Ello lleva consigo la caída en la impotencia, la apatía, la marginalización, la desorganización social (prostitución, alcoholismo, drogadicción), la búsqueda de la supervivencia en las criminalidades proliferantes, la inseguridad y la violencia.

Con los fragmentos o desechos provenientes de la disgregación de las *clases medias y populares* se va constituyendo una *subclase o no clase de parias*, una *población redundante*. Sus integrantes se desplazan, de la economía legal y la sociedad formalizada, a la economía informal y criminal, a la sociabilidad periférica y a la *migración* internacional.

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. Ello priva de protagonistas, fuerzas y recursos, de polos y ejes, de bases y alianzas, que son indispensables para el crecimiento económico, la solidaridad social y la integración nacional, la continuidad y el cambio progresivo, la democratización social y política, el 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* y *fracturas* que dividen y polarizan a las naciones latinoamericanas.

En reacción a la incertidumbre e inseguridad, un individualismo exasperado busca la supervivencia a cualquier costo, 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", y por el consumismo compulsivo y las adicciones (drogas, alcohol).

La adaptación a lo existente e inmodificable conlleva la renuncia a la participación social y política mediante instituciones, movimientos y 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.

Descomposición económica y 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 ampliada encuentran respuestas restrictivas y represivas. La población está sometida a una *estructura piramidal de dominación* que subordina a los grupos mayoritarios al Estado y a poderes privados. El *súbdito* prevalece sobre el *ciudadano*.

En la pirámide de dominación se constituye y funciona una constelación integrada por: a) gobernantes y administradores; b) el *establishment* policiaco-militar (formal-legal y clandestino); c) tecnoburócratas, expertos en información y en comunicación; d) políticos y gestores públicos; e) representantes de grandes intereses privados; f) delincuencia organizada en mafias económico-políticas; g) poderes regionales y locales, sus aparatos, apéndices y periferias.

Estado, élites públicas, órdenes institucionales, grupos neo-oligárquicos, 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 a la coacción del Estado, para la imposición de la autoridad, de la unidad orgánica, del consenso pasivo.

Medidas legislativas y prácticas administrativas 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 ni anulado por la gravitación de los grupos mayoritarios. Éstos sufren los efectos de la marginalización y de las restricciones legales y de hecho a la participación, se fragmentan y desarticulan, no logran formular ni realizar sus proyectos, estrategias y políticas. Las estructuras de poder prevalecientes actúan en un sentido de debilitamiento o desmantelamiento de toda forma de poder y autoridad de la población, de sus organizaciones representativas y de sus grupos intermedios.

Clases y grupos, organizaciones e instituciones carecen 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. Surgen y se mantienen las divergencias irreductibles, las situaciones de incoherencia, de equilibrio paralizante de fuerzas, de estancamiento catastrófico.

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 elitistas, oligárquicos o dictatoriales, a la concentración y la personalización del poder, a la gestión monocrática del Estado (hacia y en la derecha, el centro y la izquierda).

Las políticas de autcentralización y de amplificación de los poderes estatales, de sostén de minorías privilegiadas, de marginalización y despolitización de las mayorías, multiplican contradicciones y conflictos de todo tipo que revierten sobre el Estado. Éste se debilita e incapacita como agencia de conservación y de mero crecimiento o 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. Se vuelve represivo y regresivo, se desautoriza y se deslegitima, evade el sometimiento al Derecho y a los controles de legalidad y responsabilidad.

Estados y gobiernos poco representativos, no apoyados en una densa trama de fuerzas productivas e innovadoras de una sociedad civil inexistente, o débil y subordinada, son presionados o controlados por minorías público-privadas de tipo conservador o regresivo. Están absorbidos por la supervivencia inmediata, amenazados por una sucesión de crisis nacionales y mundiales de envergadura y velocidad sin precedentes.

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 impulsos, 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 dificultosa, y tiende al fortalecimiento del segundo, en detrimento de la autonomía, gravitación y eficacia del Estado.

El Estado meramente intervencionista, dirigista o planificador 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 de 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 brumosa 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 opera 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 feudalizante 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 *Leviathán 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, y 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 crisis internacional, en entrelazamiento con los resultados insatisfactorios del crecimiento, multiplica problemas y conflictos para los cuales no parecen existir todavía soluciones ni actores que las sostengan e implementen. Estados y corporaciones de potencias

y países desarrollados, instituciones internacionales, grupos dominantes, parecen imposibilitados o renuentes para asumir el control y el ejercicio directos del gobierno y la administración de los países latinoamericanos.

Ello incrementa la necesidad de la mediación arbitral y la rectoría del Estado, en tanto garantía de vigencia de las condiciones de recuperación o de la coherencia, de equilibrio y continuidad de los sistemas nacionales. 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 también de sus periferias, clientelas y alianzas sociopolíticas.

Es posible la resurrección de un *neo-estatismo*, cuyas concreciones dependerían de la combinación de varias dimensiones: a) desenlaces de conflictos y crisis; b) alianzas de élites, clases, grupos e instituciones; c) incidencia interna de los factores externos; d) redefiniciones de las estrategias y políticas de desarrollo; e) despliegue de las relaciones entre Estado y Mercado, entre Estado y Sociedad Civil, entre sectores público, privado y social; f) autoritarismo o democratización.