

Estado y globalización

José María Tortosa

Juan Francisco Martín Seco

Massimo Salvadori

Norbert Lechner

Marcelo Cavarozzi

Alberto Acosta



Estado y globalización

José María Tortosa

Juan Francisco Martín Seco

Massimo Salvadori

Norbert Lechner

Marcelo Cavarozzi

Alberto Acosta

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG


ILDIS

GRAMASOCIAL
EDITORIAL

ESTADO Y GLOBALIZACION

Autores: José María Tortosa, Juan Francisco Martín Seco, Massimo L. Salvadori, Norbert Lechner, Marcelo Cavarozzi y Alberto Acosta.

Edición: ILDIS (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales)
Calle: José Calama Nº 354 y Juan León Mera
Casilla: 17-03-367
Teléfonos: (593-2) 562103 / 563664
Fax: (593-2) 504337
E-mail: ildis1@ildis.org.ec
Quito-Ecuador

TRAMASOCIAL Editorial
Calle: Reina Victoria 447 y Roca Of. 2-B
Casilla: 17-21-354
Teléfono: (593-2) 529246
E-mail: tramasoc@uio.satnet.net
Quito-Ecuador

Diseño de portada y diagramación: Eduardo Sánchez R.

Registro Nacional de Derechos de Autor Nº 012306 de octubre 21/98
ISBN: 9978-40-697-2

Impreso en Imprenta Tinta Fresca-Teléfono: 566320
Quito-Ecuador - octubre de 1998

Índice

Presentación	7
Globalización: Tendencias, ideologías y políticas <i>José María Tortosa</i>	9
El Estado como factor de desarrollo <i>Juan Francisco Martín Seco</i>	31
Estados y democracia en la era de la globalización: desde el Estado soberano absoluto al Estado "administrativo" <i>Massimo L. Salvadori</i>	69
La reforma del Estado entre modernización y democratización <i>Norbert Lechner</i>	89
Desestatización e hiperpresidencialismo en América Latina contemporánea <i>Marcelo Cavarozzi</i>	113
Algunos lineamientos estratégicos frente a una globalización desintegradora. Reflexiones para repensar el papel del Estado <i>Alberto Acosta</i>	129

PRESENTACION

Hasta hace muy poco tiempo, en muchos sectores se asumía como que la historia había acabado y, también, como que el Estado había sido relegado a una posición secundaria en la economía y en la sociedad. Todo indicaba, al menos así se lo presentaba, como que había triunfado de manera definitiva y permanente el libre mercado, y que, además, la globalización era una realidad y, a la vez, una opción indiscutibles. Los anteriores referentes sociales, políticos y económicos perdieron actualidad, fueron marginados. Sin embargo, en mucho menor tiempo de lo que se pudo prever, esta situación que se pintaba como inamovible, ha sufrido un severo remezón. Una crisis económica generalizada, de enormes proporciones y cada vez más compleja se extiende por todo el mundo, poniendo en entredicho la fuerza del "discurso único", el neoliberal.

El mundo, que asistió extasiado o alterado a la caída del "socialismo real", hoy observa atónito el derrumbe del "neoliberalismo real". La situación reclama urgentes cambios y correctivos. Uno de los cuáles se sintetiza en la necesidad de repensar el Estado, considerado hasta hace poco como el causante de (casi) todos los males y que ahora debería ser incorporado como parte de las soluciones. Su presencia, remozada y de ninguna manera totalitaria por cierto, es solicitada como mecanismo para ordenar el libertinaje del mercado y consolidar la democracia. Esta situación ha dado lugar a nuevas lecturas, alejadas de los dogmatismos estadocéntricos o mercadocéntricos.

Con estos antecedentes, en esta oportunidad, el Instituto Latinoameri-

cano de Investigaciones Sociales (ILDIS) de la Fundación Friedrich Ebert y la Editorial Tramasocial han creído oportuno entregar varios aportes sobre cuál podría ser el nuevo papel del Estado dentro de las tendencias globalizantes en el mundo. Este libro, que forma parte de la Serie de Estudios sobre Globalización, se inscribe en este esfuerzo por contribuir a la comprensión de la realidad actual del mundo y sus perspectivas. Para hacerlo, en esta oportunidad, se cuenta con artículos de seis personas dedicadas al análisis de estos temas, con los cuales se aborda desde diversas vertientes y disciplinas el tema planteado. El libro arranca con una interesante visión de las principales tendencias, ideologías y políticas de la globalización a cargo de José María Tortosa, catedrático de la Universidad de Alicante. Juan Francisco Martín Seco, exfuncionario del gobierno español y también catedrático universitario, enfoca con singular profundidad y agudeza al Estado como factor del desarrollo. Por su importancia para el conocimiento del tema se recogen, a continuación, tres aportes sugerentes del libro "Un Estado para la democracia", editado en la ciudad de México, en 1997, por la Fundación Friedrich Ebert, el Instituto de Estudios para la Transición Democrática y el grupo Editorial Miguel Angel Porrúa: Massimo L. Salvadori, profesor de la Universidad de Turín propone un sugerente replanteamiento del Estado desde una discusión de la soberanía; Norbert Lechner, profesor de FLACSO-México, ofrece una lectura crítica de la modernización y democratización del Estado; y, Marcelo Cavarozzi, por igual profesor de FLACSO-México, dedica su atención al hiperpresidencialismo instaurado en América Latina como resultado de las prácticas económicas de los últimos años. El libro termina con una contribución sobre cuál podría ser el papel económico del Estado en un contexto globalizante, preparada por Alberto Acosta, consultor del ILDIS y profesor de la FLACSO-Ecuador.

Hans-Ulrich Büniger
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert
Director del ILDIS

Enrique Arias
Director de TRAMASOCIAL

Globalización:

Tendencias, ideologías y políticas*

— José María Tortosa**

La globalización se ha convertido en un término que lo abraza todo, pero también en una fuente de controversias y movilizaciones. En general, y al margen de algunas consideraciones excesivamente entusiastas al respecto, comienza a ser menos infrecuente la idea de que la globalización ha ido demasiado lejos¹ y, en consecuencia, la globalización comienza a ser rechazada en los países centrales aunque aún se siga predicando con sospechoso celo a los países periféricos². Sin embargo, por lo que se refiere al

* Artículo presentado en el II Congreso Estatal de Escuelas Universitarias de Trabajo social. "Trabajo Social y globalización: Desafíos y compromisos". Madrid, 9-11 de septiembre de 1998. Universidad de Alicante.

** Sociólogo. Catedrático del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Alicante, profesor e investigador de diversas universidades en el mundo.

1 Miller, M., "Where Is Globalization Taking Us? Why We Need a New 'Bretton Woods'", *Futures*, XXVII, 2 (1995) 125-144; Rodrik, D., "'Has Globalization Gone Too Far?", *Challenge - the Magazine of Economic Affairs*, XLI, 2 (1998) 81-94; Borosage, R.L., "Global Economy. The Coming Fight over Free Market", *Los Angeles Times*, 21 de junio, 1998; García Roca, J., "Globalización" en 10 palabras claves en filosofía política, Estella, Verbo Divino, 1998, págs. 163-212.

2 Krishnan, R., "The First Revolt Against Globalization", *Monthly Review*, XLVIII, 1 (1996) 1-22; Tortosa, J.M., "Globalismo, globalización y mundialización en el mundo actual" en Estrategias de los pequeños países en un mundo globalizado, Quito, American University y Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Mimeo.

significado del término, se ha llegado a decir que "la globalización se ha convertido en una jerga puesta de moda por periodistas y políticos y que se usa a menudo en un sentido positivo para denotar la 'aldea global' o el 'libre mercado', portadores de todo tipo de maravillas y de toda clase de posibilidades que trascienden las clases sociales, la experiencia histórica y la ideología"³.

Puede decirse, de entrada, que la globalización es un concepto histórico e históricamente determinado. Refleja los avatares del momento en la trayectoria secular del sistema mundial en que se produce y también refleja los intereses de los países y grupos sociales que juegan en él. En este sentido, lo importante no es tanto discutir conceptos. No es tan importante, una vez leído el episodio de Alicia con Humpty Dumpty en *A través del espejo* (cap. 6), intentar dejar establecido cuál es el sentido exacto de la palabra globalización: eso será cuestión de quién mande. Lo que aquí importa es conocer ese momento histórico que le da significado ya que es de ahí de donde se podrán derivar con mayor fecundidad los posibles efectos sobre los problemas sociales en general y sobre las políticas sociales en particular ⁴.

Por todo ello, esta contribución se va a dividir en tres partes. En la primera se presentarán algunos diagnósticos sobre la coyuntura mundial contemporánea que puedan tener particular incidencia sobre los problemas sociales y se ofrecerá un intento de síntesis. En la segunda, se intentarán descubrir algunas realidades sociales que se encuentran detrás de la "jerga puesta de moda por periodistas y políticos", para lo que se utilizarán, fundamentalmente, los resultados de una investigación internacional en la que he participado dedicada a indagar sobre los usos de esta palabra⁵.

3 Pilger, C., *Hidden Agendas*, Londres, Vintage, 1998, pág. 61.

4 Inayatullah, S., "Global Transformations", *Development*, XL, 2 (1997) 31-37.

5 La investigación se ha llevado a cabo a través del correo electrónico y ha sido coordinada, desde Hawaii, por Fred W. Riggs. Los resultados provisionales y la lista de participantes puede verse en <http://www2.hawaii.edu/~fred/glocon.htm>. Aquí utilizo la versión de 15 de mayo de 1998 que cito como glocon.

En la tercera (sin entrar en excesivos detalles ya que juzgo que mi papel es más en el contexto que en las políticas en sí) se verán algunos de los efectos sobre las políticas sociales que ya pueden constatar y se mostrarán algunas posibles alternativas.

El objetivo básico es describir algunos fenómenos de índole socio-económica, política y cultural agrupados en torno a la palabra globalización, que pueden afectar al universo en que se mueve el Trabajo Social y que, por tanto, tendrían que ser tomados en consideración por las Escuelas. En qué consista ese impacto y cómo tenga que influir en las decisiones pedagógicas y curriculares, es algo en lo que no voy a entrar ya que excede de mi capacitación.

1.- Diagnósticos sobre la globalización

Es obvio que los diagnósticos referidos a situaciones sociales complejas acaban reflejando, de una forma u otra, las posiciones ideológicas previas de quien los hace. Aquí se resumen tres de ellos que, simplificando, reflejan las posiciones de derechas, izquierdas y centro en términos internacionales.

Puede comenzarse por Samuel Huntington, bien conocido por su "Choque de las civilizaciones" y su clara legitimación de los intereses hegemónicos de los Estados Unidos ⁶. La lista de elementos representativos del desorden mundial que proporcionaba en 1997 incluía los siguientes temas:

- quiebra de la autoridad gubernamental
- desintegración de los Estados
- intensificación de los conflictos tribales, étnicos y religiosos

6 Ver Arrin, S., "Imperialism and Culturalism Complement Each Other", *Monthly Review*, XLVIII, 2 (1996) 1-11.

- aparición de mafias criminales de ámbito internacional
- aumento en decenas de millones del número de refugiados
- proliferación de armas nucleares y de otras armas de destrucción masiva
- difusión del terrorismo
- frecuencia de masacres y de la limpieza étnica

Por las mismas fechas y desde la izquierda, publicaba el Subcomandante Marcos (del Ejército Zapatista de Liberación Nacional) su propia lista que él aportaba como prueba de que la "cuarta guerra mundial había comenzado". El Subcomandante (el Zup, como a veces se firma reflejando el modo con que es llamado por otros miembros del EZLN) proponía los siguientes elementos que caracterizan el momento histórico actual:

- concentración de la riqueza y reparto de la pobreza
- globalización de la explotación
- migraciones, la pesadilla errante
- mundialización financiera y generalización del crimen
- violencia legítima de un poder ilegítimo
- megapolítica sin racionalidad
- reductos de resistencia ("la aparente infalibilidad de la mundialización choca con la obstinada desobediencia de la realidad" ⁷).

Finalmente, y desde el centro (porque los organismos de las Naciones Unidas, al no poder herir las susceptibilidades de ninguno de sus miembros, acaban siendo ni de derechas ni de iz-

7. Sub-comandante Marcos, "La quatrième guerre mondiale a commencé", *Le Monde diplomatique*, agosto, 1997. Apareció traducido en la edición española, pero no en la mexicana.

quierdas), el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) había publicado un informe para la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague) con el título de “Los efectos sociales de la globalización”. El informe constaba de tres partes:

- En la primera (La era global), se caracterizaba el momento actual como dominado por las fuerzas del mercado. Dicho dominio iba acompañado por la integración de las economías, el cambio tecnológico acelerado y la presencia masiva y planetaria de los medios de comunicación.
- En la segunda (La búsqueda de la identidad), se analizaban algunas de las consecuencias de dicha era global bajo el dominio de la economía, a saber: 1.- el desplazamiento de personas fruto de las fuerzas del mercado y que las llevaría de la periferia al centro (del campo a la ciudad, del Sur al Norte), pero también el desplazamiento de los refugiados; 2.- la extensión de la criminalidad, fruto de los mismos factores que las migraciones, que, al alcanzar una dimensión transnacional gracias al avance de la tecnología y el transporte, debilita las fronteras entre países y aparece como efecto no sólo de la pobreza sino también como reacción ante la marginación; 3.- la presencia de las drogas de forma casi cotidiana; 4.- la crisis de identidad generalizada con su doble rostro de disminuir la cohesión social por un lado y, por otro, de ser factor de disgregación si pasa a ser una excesiva sobrereacción.
- La tercera parte (Aceptación de la responsabilidad social a escala mundial), planteaba los estados de incertidumbre en la era global relacionados, de una parte, con la fragmentación del poder y del sentido de la responsabilidad y, de otra, con el papel cada vez mayor jugado por las empresas transnacionales a las que se les da toda la libertad pensable, pero que no resultan ser responsables ante nadie.

Como ha indicado Alfonso Dubois, "la lista de lo que se consideran problemas globales es expresiva del concepto de globalización que funciona: la migración, las drogas, las enfermedades epidémicas, la seguridad o la degradación medioambiental componen el listado. Si se analizan brevemente se verá que la elección se ha hecho pensando más en los factores que afectan a la seguridad de la estabilidad hegemónica de los países desarrollados que a una auténtica concepción de problemas globales. Aspecto que queda más evidente si se tiene en cuenta el enfoque que se da a alguno de estos problemas. La droga ¿es un problema de seguridad o una necesidad de desarrollo?; la migración ¿es una cuestión de sobrevivencia para muchos países o un problema de inestabilidad social?"⁸.

Por todo ello, voy a intentar recoger los aportes de los tres enfoques reseñados para presentar mi propia versión de forma que se eviten, en la medida de lo posible, los sesgos derivados de la perspectiva incluso espacial desde la que se afronta la cuestión, es decir, que lo voy a hacer desde una perspectiva que se podría llamar propia del enfoque de los sistemas-mundo⁹. Por otro lado, voy a referirme sólo a lo que se podría llamar la globalización contemporánea sin entrar en otros distinguos ya abordados en otros trabajos¹⁰ en los que he procurado diferenciar la mundialización (que en glocon se denomina globalización histórica) y la globalización (que en glocon se denomina globalización contem-

8 Dubois, A., "Una globalización sesgada", *Mientras Tanto*, 70 (1997) pág. 83.

9 Tortosa J.M., "Para seguir leyendo a Wallerstein", en Wallerstein, I., *El futuro de la civilización capitalista*, Barcelona, Icaria, 1997, págs. 103-131.

10 Me remito a: Tortosa, J.M., "Globalización, estado nacional y violencia", en *Paz y guerra en conflictos de baja intensidad: El caso colombiano*, Santa Fe de Bogotá, Programa para la Reinserción, Colección Tiempos de Paz, 1996, 17-35; "Mundialización, estado nacional y nacionalismos", en *La democracia post-liberal*, J.F. Tezanos ed., Madrid, Sistema, 1996, 415-432; "Global-local, globalismo-localismo, globalización-fragmentación" en VV.AA., *De lo global a lo local. Relaciones y procesos*, J.M. Tortosa coord., Alicante, Club Universitario, 1997, 1-6; y el próximo "Globalismo, globalización y mundialización en el mundo actual" ya citado.

poránea). También voy a prescindir de las discusiones académicas, pero también políticas, sobre los orígenes del fenómeno. Jerry Bentley (en glocon) ha intentado marcar los hitos de este largo proceso que tiene, en épocas recientes, las fechas de los “descubrimientos” de 1492, las empresas comerciales después del 1600, el desarrollo de las nuevas tecnologías de transporte y comunicación posteriores a la industrialización, la emergencia de las empresas transnacionales y la integración de la economía en el siglo XX. Los autores discuten cuándo comenzó realmente el proceso, si hace 5.000, 500 o 200 años, pero eso no es asunto que afecte a lo que aquí se está discutiendo ¹¹.

El punto de partida parece, con independencia de opciones ideológicas, que debería estar en la economía. Volf Heydebrand, en glocon, define la globalización económica como “un incremento de los niveles y tasas de la expansión transnacional del capital financiero (inversión directa en el extranjero e inversión bursátil), de la concentración empresarial y económica y del comercio”. Y define la actual ola de globalización económica como “la tercera fase de una expansión transnacional histórica del capitalismo industrial y financiero que comenzó en torno al 1850 en Europa y creció hasta algo así como 1913 bajo los auspicios británicos (primera fase), fue interrumpida por la I Guerra Mundial, la revolución rusa del Octubre de 1917 y el subsiguiente hiato entre 1919 a 1989... y reanudó su expansión después del colapso del imperio soviético en 1989/90”.

Pasándolo a otros términos, se trata de ese billón de dólares, básicamente especulativo, que se mueve al día en los mercados financieros, en el flujo explosivo de inversión internacional y en la presencia de empresas de ámbito mundial con cifras de ventas superiores al Producto Interior Bruto de la mayoría de países. Flu-

11 Ver Tortosa, J.M., “Sobre el futuro del sistema-mundo capitalista”, *Sistema*, 120 (1994) 21-38; Frank, A.G., *ReOrient: Global Economy in the Asian Age*, Berkeley, University of California Press, 1998.

jos y empresas forman parte de la "larga marcha" del capitalismo que ya comprendieran Marx y Engels en el Manifiesto del Partido Comunista hace 100 años: se basan en la necesidad de acumular incesantemente el capital para lo cual hace falta revolucionar incesantemente los medios de producción (la "tecnología"). Desde este punto de vista, la revolución tecnológica contemporánea es un efecto y no una causa, por más que, como en el caso de las anteriores revoluciones, sea innegable el papel que tiene en la sociedad y en la economía. El resultado es el mismo: crisis periódicas en las que la importancia del capital financiero se dispara con respecto a lo que se podría llamar economía real, cosa que ha venido pasando en las sucesivas fases B. de los llamados ciclos Kondratiev.

El efecto inmediato en la política es previsible: por un lado, los Estados están perdiendo poder de forma real y visible ¹² al no ser capaces de controlar ni siquiera sus propias monedas y al tener frente a sí, en algunos casos, a entidades empresariales con muchos más recursos, sin electores a los que rendir cuentas, con una movilidad que los Estados por definición no tienen y con una bien conocida falta de escrúpulos a la hora de practicar la corrupción internacional ¹³ o a la hora de interpretar las reglas del comercio que, cuando les conviene, imponen se haga de forma fundamentalista ¹⁴.

Por otro lado, todos estos factores combinados llevan a una relativa pérdida, no sólo de soberanía, sino también de legitimidad del Estado, cada vez menos visto como agente importante de transformaciones relevantes ¹⁵ y cada vez más visto como provee-

12 Evans, P.B., "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization", *World Politics*, L, 1 (1998) 62-88.

13 Tortosa, J.M., *Corrupción*, Barcelona, Icaria, 1995; Elliott, K.A. y D. Kaufmann, "Corruption and the Global Economy", *Finance and Development*, XXXV, 1 (1998) 51-52.

14 Barratt Brown, M., *Comercio justo, comercio injusto*, Barcelona, Icaria, 1998.

15 Ver las referencias en Tortosa, J.M., "Sobre el futuro del sistema-mundo capitalista", *Sistema*, 120 (1994) 21-38.

dor de recursos en un contexto de cinismo político del "todo vale". En un extraño paso del "ser" al "deber ser", se concluye que el Estado debe disminuir ("menos Estado, más mercado", reza el eslogan) y el Estado abandona poderes a bancos centrales, a entidades supraestatales y se rinde ante la "globalización económica".

El efecto sobre la sociedad civil es igualmente previsible, por más que no siempre se quiera ver: si, al final, desapareciera el Estado del todo, lo que quedaría no es la llamada sociedad civil (término hegeliano para denotar lo que queda después de haber sacado el mercado y el Estado), sino las mafias, la criminalidad y el reino de las drogas. Ya con la disminución del Estado o, mejor, con su desresponsabilización, el auge de tales fenómenos es más que visible.

Por otra parte, el triunfo del "Dios mercado" ¹⁶ tiene dos resultados igualmente perceptibles: por un lado, el incremento de las migraciones, al ser la fuerza de trabajo uno de los factores de producción que también se globaliza, y que con alta producción en la periferia, aunque con poca demanda, va al encuentro de la demanda del centro en el que hay menos producción ¹⁷. Nora Rathzel, en glocon, llega a decir que "la globalización es, básicamente, el proceso de desregulación de los mercados laborales, la desnacionalización del capital, la apertura de las fronteras a los bienes y capitales y, por otra parte, el cierre de los mismos para la gente, en particular para la gente pobre. (Estos) procesos económicos influyen en los procesos migratorios a) fomentando la emigración o haciéndola necesaria, b) mejorando las posibilidades (técnicas) de cerrar las fronteras y c) incrementando el empleo de trabajadores emigrantes «ilegales»". Por otro lado, el resultado es un incremento de la desigualdad entre países y dentro de los países has-

16 Tortosa, J.M., "El mercado como religión universalista" en V Foro de Vitoria, Cristianismo y religión del mercado, Vitoria, 1998, págs. 33-48.

17 Ver Pérez Sáinz, J.P., "Entre lo global y lo local. Economías comunitarias en Centroamérica", Sociología del Trabajo, 30 (1997) 3-19.

ta llegar a los niveles de polarización actuales documentados, entre otros, por los sucesivos Informes sobre el Desarrollo Humano, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los Informes sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

La reacción en el terreno de la cultura es conocida: se trata de la reacción "identitaria" que abarca fenómenos aparentemente tan dispares como la explosión de los nacionalismos¹⁸, los fundamentalismos, las sectas, los pequeños grupos cerrados bajo un líder carismático, los hooligans o las bandas, hasta cubrir lo que, en general, se podrían llamar conflictos culturales¹⁹ o violencias culturales²⁰.

El resultado final es esta "cuarta guerra mundial" (la tercera fue, en opinión del Subcomandante, la Guerra Fría) que incluye el auge de la violencia (doméstica, urbana, política, intergrupala, interestatal)²¹ y los fenómenos de rebeldía con mayor o menor probabilidad de éxito. Selma K. Sonntag, en glocon, plantea "las preocupaciones etnoglobales de los pueblos indígenas que, durante generaciones, se han encontrado, aislados y sin esperanza, como puras víctimas de la conquistadores colonizadores. Hoy se están movilizandoo como resultado de fuerzas globalizadoras que les permiten entender y defender sus posiciones por medio de nuevas tecnologías que incluyen el uso de internet que les permite establecer relaciones de trabajo con muchas otras comunidades indígenas a lo largo de todo el mundo". El caso del EZLN sería,

18 Tortosa J.M., *El patio de mi casa: El nacionalismo dentro de los límites de la mera razón*, Barcelona, Icaria, 1996.

19 Tortosa, J.M., "Conflictos culturales y sistema mundial", en *Nacionalismo, internacionalismo. Una visión dialéctica*, Colectivo de Estudios Marxistas ed., Sevilla-Bogotá, Muñoz Moya Editor, 1997, págs. 99-116.

20 Tortosa, J.M., "Violencias culturales: Pronósticos y terapias", *Revista Internacional de Sociología*, 8-9 (1994) 217-239.

21 Fleury, S., "Desigualdade, violência e exclusão: Desafios na virada do século", *Síntesis. Revista documental de ciencias sociales iberoamericanas*, 25 (1996) 59-66.

a este respecto, paradigmático ²².

Es cierto que se han hecho diagnósticos más benévolos e incluso optimistas ²³, pero, al mismo tiempo, es difícil negar que los datos que se incluyen en éste sean empíricos.

2.- Ideologías y definiciones de la realidad

Chris Chase-Dunn, en glocon, ha afirmado que "en lugar de clarificar los asuntos del desarrollo mundial, la palabreja [globalización] más bien ha añadido confusión y malentendidos". Después de sugerir algunas distinciones, añade que "mientras el discurso popular inicial sobre la globalización parecía sugerir -por lo menos de manera implícita- que la globalización y el crecimiento económico mundial se producían simultáneamente, un examen más detenido revela que los diferentes aspectos de la globalización se vieron acentuados en la fase de débil crecimiento económico (1973-1992) en comparación con el auge económico de largo plazo anterior (1950-1973)... Adjetivos como 'desigual' o 'limitada' han aparecido de forma creciente en los títulos de los trabajos académicos sobre la globalización".

Otros autores, como Dalibor Misina (según la misma fuente), prefieren distinguir, a propósito del concepto de globalización, "por un lado, la globalización como fenómeno sustantivo y, por otro, la globalización como fenómeno conceptual. En términos generales, la globalización como fenómeno sustantivo se refiere a

²² Ver Saladino García, A., *Indigenismo y marxismo en América Latina*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1994 y Sandoval Forero, E.A., "Movimiento indígena y medios de información", en VV.AA., *Comunicación, globalización y política*, Toluca, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Facultad de CC. Políticas y Administración Pública, UAEM, 1995, págs. 131-146.

²³ Algunos en Tortosa, J.M., "Globalización y diferencias culturales" V Encuentro Internacional sobre Servicios Sociales, Racismo y Educación para la Paz, Valencia, Bancaixa, 1998. Ver Aguirre, M. e I. Ramonet, *Rebeldes, dioses y excluidos. Para comprender el fin del milenio*, Barcelona, Icaria, 1998.

un conjunto de procesos sociales, políticos, económicos y culturales que han dado lugar a una todavía mayor interconexión e interdependencia del mundo...; como fenómeno conceptual, la globalización tiene que ver con las diversas formas de interpretar o teorizar en torno a los procesos de constitución del mundo como un espacio único y global o un campo global”.

Finalmente, otros, como Mustafa Koc también en glocon, arguyen que, “como ‘proceso’ de expansión de las relaciones mercantiles a escala planetaria, la globalización no es nueva: sólo se ha acentuado en las décadas recientes. Lo que es nuevo sobre la globalización es que ha entrado en el lenguaje cotidiano como expresión de la ‘realidad’. En este sentido, la globalización no es sólo un proceso sino también un discurso que define, describe y analiza ese proceso y es la ideología neo-conservadora la que mantiene la influencia más prevalente en este debate discursivo”.

La conclusión que nos sugieren estos autores es, más o menos, la siguiente: la globalización denota tendencias reales de cuya lógica hay que ser consciente ya que, de una forma u otra, afectan a multitud de campos de actuación incluso cotidiana. A dichas tendencias se ha hecho referencia en el epígrafe anterior aunque de forma somera y tienen detrás de sí una bibliografía que crece de forma exponencial. Sin embargo, tras “globalización” también se encuentra una ideología, una forma de entender la realidad y una forma de decir lo que se debería hacer. A esa ideología prefiero, con otros autores, llamarla globalismo ²⁴ aunque no se des-carta llamarla neoliberalismo ²⁵.

En su primera acepción, la “débil” según Norberto Bobbio, ideología implica una cierta guía para la acción. Es, según dicha

24 Beck, U., ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización, Barcelona, Paidós Ibérica, 1998.

25 Tortosa J.M., “El neoliberalismo ante la exclusión social”, Iglesia Viva, 188 (1997) 189-193.

acepción, "un conjunto de ideas y de valores concernientes al orden político que tienen la función de guiar los comportamientos políticos colectivos"²⁶. En este sentido, el globalismo es una ideología que se acerca a lo que Ignacio Ramonet ha llamado, en frase poco afortunada, "pensamiento único". Que "¿qué es el pensamiento único? La traducción a términos ideológicos de pretensión universal de los intereses de un conjunto de fuerzas económicas, en especial, las del capital internacional" y que incluye la primacía de lo económico sobre lo político (Bancos Centrales substraídos de la soberanía popular y persiguiendo sus fines sin control político institucionalizado), pragmatismo, realismo, libre mercado, mano invisible, privatización, liberalización, desregulación, apertura de mercados, moneda fuerte, control de la inflación, desinterés por el desempleo (y, por tanto, por la desigualdad) etcétera²⁷. En la medida en que el globalismo "receta" privatizaciones, flexibilización, Estado mínimo, supresión de toda medida proteccionista etcétera, el globalismo es una ideología en el sentido "débil", lo cual no quiere decir que sea falsa.

En esa misma línea funcionó el "consenso de Washington" para la América Latina y que se refiere a una reunión celebrada en 1990 en aquella ciudad, en la que un grupo de expertos recomendó a los gobiernos: ejercer con disciplina el gasto público, hacer eficiente la asignación de subsidios, reformas fiscales, liberar el sistema financiero, hacer competitivo el tipo de cambio, apertura comercial, promoción de la inversión extranjera directa, privatización de las empresas del Estado, desregulación económica y vigilar la propiedad intelectual. En 1998 es el mismo Banco Mundial el que, sin cuestionar directamente tales recetas, recono-

26 "Ideología", en *Diccionario de Política*, N. Bobbio y N. Matteucci dirs., México, Siglo Veintiuno Eds., 1981.

27 Ramonet, I., "Pensamiento único y nuevos amos del mundo", en Chosmký, N. e I. Ramonet, *Cómo nos venden la moto*, Barcelona, Icaria, 1995, págs. 58-60. Ver también, Aguirre, M., *Los días del futuro. La sociedad internacional en la era de la globalización*, Barcelona, Icaria, 1995, págs. 78-80.

ce en Detrás del consenso de Washington: la reforma de las instituciones, que la apertura económica, las privatizaciones y el saneamiento de estos países no han sido suficientes para disminuir la pobreza y mejorar el nivel de vida de su población. Ahora, dicen, hace falta reformar las instituciones educativas y de justicia y, en general, las del Estado.

El sentido "fuerte" de ideología, en cambio, tiene su origen en Marx e implica una cierta deformación de la realidad pro domo sua: "falsa conciencia de las relaciones de dominación entre las clases". Y así es también. El globalismo presenta la globalización de la que deriva sus recetas (por ejemplo, deriva, como ya se ha indicado, que el Estado debe disminuir a partir de constatar que de hecho disminuye) casi como un fenómeno natural: la globalización ha venido, nadie sabe cómo ha sido. No hay ganadores, no hay perdedores y, sobre todo, no hay agentes sociales interesados en que vaya adelante tanto el proceso como las "recetas" que se pretende derivar del mismo. La globalización es ineludible y las recetas son, en términos de la hoy Lady Thatcher, TINA (There Is No Alternative, No Existe Alternativa). Dicho en términos muy directos, "las teorías en las que se basa la teología neoliberal tienen poca relación con la realidad"²⁸. Y si el "pauperismo representa el fracaso de la utopía liberal, el fracaso del papel ejercido por el mercado autoregulado y autorregulador", "la llamada década neoliberal ha vuelto a reproducir el viejo fracaso liberal"²⁹. Un editorial del periódico mexicano La Jornada (29 de junio, 1998) lo exponía con claridad: "Es evidente que la visión tecnocrática y neoliberal, que deja todas las soluciones en manos de la libre actividad del mercado y que cree a pie juntillas que el desarrollo es sólo crecimiento económico y que la riqueza de los po-

28 Hobsbawm, E., *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*. Londres, Abacus, 1995 (1994), pág. 546.

29 Álvarez-Uría, F., "La nueva pobreza y los actuales retos políticos y sindicales", en VV.AA., *La sociedad de la desigualdad*, Donostia, Tercera Prensa, 1992, págs. 185 y 186.

cos de arriba goteará hacia abajo, está fracasando y creando graves peligros”.

Tendría que estar claro que la explosión de la economía financiera ha tenido detrás decisiones políticas de los países centrales, cosa que, de hecho, comienza a documentarse con una cierta base empírica³⁰. Y no tendría que ser difícil constatar que el proceso de globalización está consolidando lo que se ha dado en llamar una cosmocracia, al tiempo que fortalece la estructura centro/periferia tanto a escala mundial como dentro de los distintos Estados. En otras palabras, habría por lo menos que plantear la pregunta de si el globalismo no será el nuevo nombre del imperialismo, es decir, una nueva legitimación del viejo proceso de expansión del sistema-mundo capitalista y de incorporación de nuevas zonas³¹. Todo esto es lo que oculta el globalismo o, por lo menos declara irrelevante.

Llámesse globalismo, neoliberalismo o “pensamiento único”, el caso es que esta percepción de la realidad acaba convirtiéndose en parte de la realidad misma. Es el conocido “teorema de Thomas” según el cual “si los actores sociales definen una situación como real, ésta será real en sus consecuencias”. Tampoco este proceso es “natural” sino que refleja, por parte de actores sociales bien concretos, proyectos de construcción de la opinión pública conscientes y muy estructurados que no sólo incluyen los mecanismos de promoción de las ideas globalistas que ha descrito Susan George³² sino que también llevan implícitos métodos de demonización de quienes muestren opiniones contrarias y que serán tachados de

30 Helleiner, E., *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1994; Weiss, L., “Globalization and the Myth of the Powerless State”, *New Left Review*, 225 (1997) 3-27.

31 Ver Tabb, W.K., “Globalization is an Issue, the Power of Capital is the Issue”, *Monthly Review*, XLIX, 2 (1997) 20-30; Tortosa, J.M., “Viejas y nuevas fronteras: Los mecanismos de la exclusión” en *La globalización y sus excluidos*, Murcia, próximo.

32 George, S., “Comment la pensée devint unique”, *Le Monde diplomatique*, agosto 1996, págs. 16-17.

reaccionarios, "jurásicos", aislacionistas, luditas, ignorantes, desfasados, poco enterados etc.³³.

Como dice Jan Currie (en glocon), "cuando la mayor parte de instituciones gubernamentales y políticos hablan con una sola voz que sugiere que las prácticas de la globalización son la única respuesta para todas las naciones (...); cuando las agencias supranacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y los gobiernos, en particular los gobiernos anglo-americanos, han estado insistiendo en que las economías han de ser desreguladas, los servicios sociales privatizados y los gobiernos reducidos en poder y tamaño, es difícil que los individuos piensen que los trabajadores no tendrían que ser despedidos, que no tendríamos que pagar por los servicios que el Estado proporciona y que los impuestos no tendrían que aumentarse. Todas estas ideas se han convertido casi en sentido común y no son desafiadas con facilidad".

Tal es así, que, para cuando algunos gobernantes dicen que la política social deberá darse "no como producto de una ideología o de un fundamentalismo economicista, sino por su eficacia probada, tanto en el país como en todo el mundo"³⁴ hay razones más que de peso para pensar que quieren decir lo contrario, de nuevo como en el 1984 de Orwell.

33 Ver Moore, R.K., "Closing the Information Highway" en <http://cyberjournal.org/cadre/PI-archives>. Algunos ejemplos: Corral B.F., "Los mandamientos del subdesarrollo", El Comercio (Quito), 9 de junio, 1997; Torres Toro, M., "Definiciones de la modernización", Hoy (Quito), 17 de noviembre, 1997; León Orellana, J.B., "Estrategias ganadoras y perdedoras frente a la globalización", en VV.AA., *Identidad nacional y globalización*, Quito, ILDIS, IAEN, FLACSO, 1997, págs. 65-82.

34 "Zedillo, por una política social eficaz, 'no fundamentalista'", La Jornada (México), 12 de mayo, 1998.

3.- Efectos sobre las políticas sociales y alternativas

Aunque el problema es, obviamente, planetario, puede resultar interesante que nos situemos ahora ya en el contexto de los países europeos y en el terreno que aquí nos ocupa.

El problema puede plantearse, en primer lugar, presentando las políticas sociales "en un contexto global" que, en realidad, lo que expresa es un proceso de internacionalización de la oferta y la demanda de tales políticas ³⁵. En segundo lugar, puede plantearse presentando los efectos derivados de procesos más amplios como la aparición del Estado en general y del Estado del Bienestar en particular en términos de la globalización histórica unida a la globalización contemporánea ³⁶ que es la que se ha estado presentando y discutiendo ahora. Finalmente, lo que puede hacerse es ver qué efectos inmediatos parece tener la globalización sobre las políticas sociales en general.

Siguiendo a Vic George ³⁷, la paradoja de la política europea contemporánea estriba en que la opinión pública, en general, es favorable al Estado del Bienestar y no desea, para nada, sus recortes. Estas actitudes son particularmente observables en los electorados de izquierdas al igual que en las organizaciones sindicales ³⁸. Sin embargo, los gobiernos, sin distinción ideológica, han tendido en los últimos diez años al desmantelamiento del Estado del

35 Ver Midgley, J., *Social Welfare in a Global Context*, Londres, Sage, 1997.

36 No es un problema sólo europeo. Ver Tortosa, J.M., "Malestar del Estado y Estado del Bienestar", en *Pros y contras del Estado del Bienestar*, R. Casilda y J.M. Tortosa eds., Madrid, Tecnos, 1996, págs. 101-116; VV.AA., *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, G. Sping-Andersen ed., Londres, Sage y Ginebra, UNRISD, 1996; Rodríguez Peñaloza, M., "Neoliberalismo, Estado y Bienestar Social en México", *Convergencia* (Toluca, México), IV, 12-13 (1996) 11-30.

37 George, V., "Political Ideology, Globalisation and Welfare Futures in Europe", *Journal of Social Policy*, XXVII, 1 (1998) 17-36. Ver, sin embargo, Svalfors, S., "Worlds of Welfare and Attitudes to Redistributions: A Comparison of Eight Western Nations", *European Journal of Sociology*, XIII, 3 (1997) 283-304.

38 Ver Cadena Vargas, E., *Neoliberalismo y sindicalismo en México*, Toluca, UAEM, Colección Xinantécatl n. 3, 1996.

Bienestar pasando del modelo expansivo socialdemócrata al contractivo neoliberal ³⁹. Las políticas más generalizadas incluyen, siempre según Vic George, las reformas fiscales en términos de políticas regresivas e impuestos indirectos, la revisión de las condiciones de acceso a seguros (enfermedad, desempleo, invalidez), la reducción de presupuestos en su rubro social, el aumento de medidas tendentes a que el beneficiario pague por los servicios, la ralentización (si no congelación) del sueldo de los funcionarios y, en general, las privatizaciones también de servicios sociales.

La razón que se aduce es común a todos los casos y tiene que ver con esa pérdida real de poder por parte de los respectivos Estados frente a los movimientos financieros y a las multinacionales a los que ya se ha hecho una referencia. El reto que afrontan los Estados es el de no cargar con gastos sociales la ya maltrecha competitividad de sus mercados, el de fomentar la llegada de capitales mediante legislaciones benévolas y el de gestionar que si el sector financiero es global, no lo es el de la fuerza de trabajo. Pero si lo dicho hasta ahora es cierto, tendría que aparecer, de inmediato, una pregunta de si no se tratará, más bien, del efecto del globalismo y no del efecto de la globalización.

Con independencia de la respuesta que se dé, sí parece verosímil que la globalización, como proceso real, es un factor de polarización social (ricos más ricos y pobres más pobres, aplicado tanto a países como a grupos sociales dentro de los mismos) ⁴⁰ y que las políticas sociales puestas en práctica siguiendo las recetas globalistas no hacen sino acentuar dicha polarización tanto si se ve

39 Tortosa, J.M., "Universalismo neoliberal y particularismos socialdemócratas, desde la perspectiva del sistema mundial", *Ecuador Debate* (Quito), 43 (1998) 185-198.

40 Krugman, P. y A.J. Venables, "Globalization and the Inequality of Nations", *The Quarterly Journal of Economics*, CI, 4 (1995); Giner, C., "El papel de los cambios internacionales sobre la sociedad española en un contexto de globalización y dualismo", *Documentación social*, 99-100 (1995) 123-145.

desde la perspectiva de los países del centro como de la periferia⁴¹. Una fuente tan poco sospechosa de antiliberalismo como es *The Economist* se preguntaba por la desigualdad en el mundo y se respondía sin darle más vueltas: "Una buena parte de la respuesta reside en las políticas liberales adoptadas en muchos lugares del mundo en los últimos 15 años"⁴². Así de claro y con independencia de qué se piense sobre la globalización.

Frente a esto, las políticas globalistas se presentan una vez se ha culpabilizado a la víctima: la causa de la pobreza es, por un lado, que los pobres no quieren dejar de serlo y, por otro, que la intervención del Estado les ayuda a seguir siéndolo⁴³. En esto hay una notable coherencia ya que, con un sencillo cambio de palabras, no sólo tenemos la descripción de los factores de empobrecimiento dentro de una sociedad sino también los que separan a países ricos de países pobres: la causa de su pobreza sería, entonces, que las élites de los países pobres (corruptas, ineficientes, autoritarias etc.) no quieren que sus países dejen de ser pobres, razón por la que la ayuda al desarrollo debe ser "reconceptualizada", si no suprimida⁴⁴ o transformada en gestión empresarial.

Como se ve, o por sus efectos o por su lógica interna, puede decirse que el globalismo lleva a una no-política social cuyos efectos tendrían que ser fácilmente reconocibles. En efecto, esta mezcla de "individualismo negativo" y debilitamiento buscado del Estado es, como ha indicado Castel, el nudo de la cuestión social hoy día que podría volver a hacer cierto lo de que "no hay cohesión social sin protección social"⁴⁵ o que plantearía nuevas y más

41 Ver Olson, M., "Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor", *Journal of Economic Perspectives*, X, 2 (1996) 3-24; Lal, D. y H. Myint, *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth. A Comparative Study*, Oxford, Clarendon Press, 1996.

42 *The Economist*, 5 de noviembre, 1994, pág. 13.

43 Tortose, J.M., *La pobreza capitalista*, Madrid, Tecnos, 1993, cap. 3.

44 George, S. y F. Sabelli, *La religión del crédito*, Barcelona, Intermón, 1994.

45 Castel, R., *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, París, Fayard, 1995, págs. 461-474.

duras formas de desorganización social o incluso de descomposición social ⁴⁶. Sin embargo, y como ya se ha dicho, el globalismo se presenta como "la única política posible", sin alternativas. En cambio las hay y comienzan a hacerse oír.

La primera es detener la globalización: la globalización no es un proceso natural sino efecto de decisiones humanas y, como tal, puede detenerse. No digo que sea fácil, pero las propuestas ya avanzadas van desde la introducción de un impuesto para los flujos incontrolados, como ha hecho el Nóbel de Economía Tobin, hasta la creación de instituciones internacionales que realmente controlen estos flujos y empresas en términos más universalistas que los actuales Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional ⁴⁷. Así, por lo menos, se hizo en las conclusiones y resoluciones de la llamada Cumbre Social en Copenhague. La razón para tales propuestas es el reconocimiento de los efectos devastadores que la globalización y el globalismo están teniendo sobre el tejido social mundial y local y dicho reconocimiento empieza a ser manifestado por personajes tan poco sospechosos como George Soros o Ethan Kapstein ⁴⁸. En todo caso, la globalización no debe dejarse ya sin ningún tipo de control: hace falta regularla y no vendría mal dedicar serios esfuerzos a saber cómo, en lugar de dedicarlos a "demostrar" que la globalización es ineludible.

La segunda consiste en reconocer el uso ideológico y propagandístico que se está haciendo del término. En su contra, y como dice Wendell Bell en glocon, hace falta preguntarse, "si la globalización de las sociedades humanas continúa, ¿quién o qué proporcionará las normas y valores para el orden mundial? ¿cuáles se-

46 Galtung, J., "On the Social Costs of Modernization. Social Disintegration, Atomie/Anomie and Social Development", *Development and Change*, XXVII, 2 (1996) 379-413.

47 Barratt Brown, M., *Africa's Choice. After Thirty Years of the World Bank*, Londres, Penguin Books, 1995; Taylor, L., "The Revival of the Liberal Creed - the IMF and the World Bank in a Globalized Economy", *World Development*, XXV, 2 (1997) 145-152.

48 Soros, G., "The Capitalist Threat", *The Atlantic Monthly*, CCLXXIX, 2 (1997) 45-58; Kapstein, E.B., "Trabajadores y la economía mundial", *Política Exterior*, X, 52 (1996) 19-40.

rán los valores apropiados que permitirán a los pueblos de la tierra vivir juntos en paz y progreso?”. Si el fenómeno de la globalización no pertenece al reino de los fenómenos naturales, no hay por qué darlo como inevitable ni, mucho menos, como portador de valores incontrovertibles y recetas “de obligado cumplimiento”. Hace falta construir propuestas a partir de otros valores y en defensa de toda la sociedad humana y no sólo de la cosmocracia. Cuáles puedan ser esas nuevas propuestas, ya no está tan claro ⁴⁹ y, de nuevo, ahí se tendría que concentrar un esfuerzo importante de investigación de las instituciones académicas públicas.

La tercera reside en reforzar el Estado ⁵⁰. Nótese que, como decía Chomsky, “la retórica neoliberal se emplea de forma selectiva como un arma contra los pobres, mientras los ricos y poderosos continúan apoyándose en el poder del Estado” ⁵¹. Hace falta, entonces, restituir a tal institución el carácter democrático y no oligárquico y el papel de luchar contra las desigualdades y no de agravarlas. Para ello hay algo más que los buenos deseos basados en criterios de valores o ideologías: ya hay indicaciones empíricas de que el mundo se mueve en tal dirección, siendo las más notables el Informe sobre el Desarrollo Humano 1997 del PNUD y su abogacía de un “Estado activista”, y, todavía menos sospechoso, el Informe sobre el Desarrollo 1997 del Banco Mundial dedicado al Estado y en cuya presentación en Hong Kong los dirigentes de dicho Banco reconocieron el error de sus planteamientos anteriores sobre el “Estado mínimo” ⁵². Esta no es, como puede fácilmente imaginarse, una propuesta socialdemócrata o comu-

49 Un aspecto particularmente importante es la perspectiva de género. Ver Sen, G., “Globalization, Justice and Equity: A Gender Perspective”, *Development*, XL, 2 (1997) 21-26.

50 Ver VV.AA., *States Against Markets. The Limits of Globalization*, R. Boyer y D. Drache eds., Nueva York, Routledge, 1996; Acosta, A., *El Estado como solución*, Quito, ILDIS, 1998.

51 Chomsky, N., “World Order and its Rules: Variations on Some Themes”, *Journal of Law and Society*, XX, 2 (1993) pág. 159.

52 El reconocimiento de errores comienza a ser la norma. Guillermo Perry, economista en jefe para América Latina en el Banco Mundial, reconoció que los consejos del BM sobre la privatización del sector financiero de México a principios de los noventa habían

nista. Es simplemente, una contrapropuesta al globalismo.

Finalmente, y bajo el neologismo de "glocalizar", hace falta actuar localmente después de haber pensado globalmente ("toda política es local", como decía Tip O'Neal). Pero también hace falta actuar globalmente: mediante instituciones ya existentes y mediante la creación de redes cada vez más tupidas formadas por nudos de gentes que creen que la solidaridad es un valor tan respetable como la competitividad y que la democracia es un buen sistema de gobierno incluso a escala global ⁵³.

En resumen: la globalización tiene efectos directos e indirectos sobre la estructura social y sobre los niveles de bienestar que alcanzan sus miembros; sin embargo, estos aspectos sociales son los menos discutidos y, por lo general, es la economía la que pretende acaparar todas las respuestas... y todas las preguntas ⁵⁴; la globalización, como globalismo, se convierte entonces en la legitimación de políticas no-sociales y, en realidad, en legitimación del sistema-mundo contemporáneo en la particular coyuntura actual de fase económica B y de crisis de hegemonía; finalmente, en la medida en que nada está escrito sobre el futuro de humanidad, es preciso tomar conciencia de estos procesos para procurar trascenderlos, siempre que los valores desde los que se parta sean los de la solidaridad ya que, de hacerlo desde valores diferentes, por ejemplo de corte darwinista, toda esta discusión es perfectamente inútil.

sido erróneos y que "la equivocación principal fue el énfasis casi exclusivo sobre la desregulación del sector financiero". Ver *La Jornada* (México), 26 de junio, 1998, pág. 19. Más arriba se ha hecho referencia al nuevo reconocimiento de errores a propósito del "consenso de Washington".

53 Nash, B. Jr., "Globalizing Solidarity: Praxis and the International Labor Movement", *Journal of World-Systems Research*, (1998) <http://csf.colorado.edu/wsysteams/jwsr.html> 4: 1-3; McCormick, J.P. y D. Held, "Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance", *Constellations - An International Journal of Critical and Democratic Theory*, IV, 3 (1998) 454-456; Turner, S., "Global Civil Society, Anarchy and Governance: Assessing an Emerging Paradigm", *Journal of Peace Research*, XXXV, 1 (1998) 25-42.

54 Ver la crítica de George Soros a este respecto en el artículo sobre la amenaza capitalista ya citado.

El Estado como factor de desarrollo

— *Juan Francisco Martín Seco**

Plantearse desde la óptica europea, el tema del “Estado como factor de desarrollo” es por fuerza referirse al Estado social. El Estado social constituye una nueva concepción política contrapuesta al Estado liberal burgués del siglo XIX. Es ante todo un camino a recorrer, un proceso de socialización. En realidad las sociedades desarrolladas tan sólo habían comenzado, en distinta medida, a recorrerlo. Y a pesar de encontrarse en sus primeras etapas, son ya muchas las voces que exigen su desmantelamiento, la involución del proceso y el retorno a estadios muy precedentes. Pero, permítaseme antes que nada realizar una breve disgregación histórica que nos indique cual fue su origen, y cómo constituye en el fondo la continuación y culminación del Estado democrático y de derecho.

El Estado social

Habrà que partir de la Ilustración y de aquellas corrientes in-

* Ex-interventor General del Estado. Ex-Secretario General de Hacienda en España.

telectuales que, al decretar la mayoría de edad del hombre, trastocaron el orden político y social. El proceso no ha sido en absoluto uniforme ni las inquietudes idénticas. La corriente liberal derivada de Montesquieu se preocupó ante todo de limitar el poder. El primer problema surgía al intentar compaginar poder y libertad. Se trata de trascender el sistema basado en un déspota benevolente que aplica la justicia según su leal saber y entender, sin someterse a ninguna norma que no sea la de su juicio y voluntad, y llegar a otro en el que leyes objetivas obliguen por igual a todos los ciudadanos. En esto consiste el gran avance del Estado de Derecho, en el sometimiento de todos por igual a la ley, desapareciendo cualquier criterio arbitrario y discrecional.

La separación de poderes y la igualdad de los ciudadanos ante la ley constituye un primer paso, puede ser una condición necesaria, pero nunca suficiente. La democracia exige algo más.

Se precisa pasar, como hace Rousseau, de una concepción heterónoma del poder a otra autónoma, donde el gobierno no venga impuesto desde el exterior, sino que sea autogobierno, en el que los ciudadanos se den sus propias leyes. Se trata no ya de una igualdad ante el poder, sino de igualdad en el ejercicio del poder. Una socialización del poder.

Pero ¿de qué poder hablamos? Evidentemente del poder político; mas el poder político casi nunca ha ido separado del económico. Aunque frente a la pregunta de dónde se encuentra la causa del poder la respuesta haya sido distinta en cada época, hay que reconocer que en todas ellas aparece un denominador común: el poder deriva en gran medida de la propiedad. A su vez, la sucesión hereditaria ha sido el instrumento más eficaz para transmitir ambos y para mantenerlos más allá de la contingencia de la vida humana. Además, la herencia sirve —o ha servido al menos en el pasado— de elemento legitimador al conectar con el origen divino del poder: todo poder viene de Dios.

A lo largo de la Historia, la propiedad y el poder político siempre se han entrelazado en íntima unión, hasta el punto de que en muchas ocasiones ha resultado difícil discriminar cuál es la causa y cuál el efecto. Lo más exacto será afirmar que ambos factores se retroalimentan y que ambos han actuado como causa y efecto simultáneamente. Tal vez pensaba en ello Rousseau cuando escribió:

“El primero al que tras haber cercado un terreno se le ocurrió decir esto es mío y encontró personas tan simples como para creérselo fue el verdadero fundador de la sociedad civil. ¡Cuántos crímenes, guerras, miserias y horrores no habría ahorrado al género humano quien arrancando las estacas hubiera gritado a sus semejantes ¡guardaos de escuchar a este impostor!”.

Pero, a pesar de esta frase de Rousseau la propiedad continuó jugando un papel sustancial a la hora de determinar el poder. Para muchos de los artífices de la Revolución Francesa, siguiendo quizás la orientación de Locke, el Estado debía configurarse como una sociedad anónima, en la que cada ciudadano se considera accionista y donde los derechos y deberes están en función del patrimonio que cada uno posee. De ahí que, en principio, el voto se estime como una prerrogativa de aquellos que disponen de un determinado nivel de riqueza, sufragio censitario.

Es posible que, tal como afirma Rouggiero, en la Revolución Francesa se diesen tres revoluciones en potencia: la liberal, la democrática y la social. Pero la tercera e incluso también la segunda quedaron en seguida abortadas y tendría que pasar aún tiempo para que volviesen a surgir.

La doctrina triunfante sería el liberalismo que se habría de constituir como el ideario de la burguesía, de los propietarios, nueva clase emergente con intereses contrapuestos a la aristocracia y a los terratenientes. En su lucha frente al Antiguo Régimen, la burguesía se ve obligada una y otra vez a aliarse con las clases

bajas, si bien a menudo se ve desbordada por ellas. La nueva clase emergente, aunque revolucionaria frente al despotismo de la monarquía absoluta, actúa como factor conservador de cara a las reivindicaciones de la mayoría social y de las masas populares.

Tanto a Benjamín Constant como a Alexis de Tocqueville les preocupa la amenaza que para el liberalismo que profesan representa un gobierno democrático de masas, capaz de convertirse en tiranía de la mayoría. Aunque casi todos los liberales defendían el sufragio universal, no dejaron de ver con cierta preocupación la posibilidad de que las masas populares desprotegidas y sin posesiones, al ser mayoría, utilizasen los mecanismos democráticos en contra de las minorías privilegiadas, poniendo en cuestión las propiedades y el statu quo de la burguesía.

No obstante, el paso del tiempo se encargaría de demostrar que el proceso no habría de ser tan claro, y que más bien se produciría el fenómeno contrario: estas minorías con dominio absoluto sobre el poder económico acabarían controlando la cultura, los canales de información y condicionando a la opinión pública, de manera que el voto estuviera sesgado y las consultas electorales distorsionadas.

Marx supo ver que las desigualdades económicas no eran sólo tales, sino que comportaban una distribución desigual del poder; que en el sistema capitalista quien manda es el dueño del capital, aquel que posee los medios de producción, y que al trabajador, privado de riqueza y poder, sólo le queda vender a cualquier precio y bajo cualquier condición lo único que posee: su trabajo. Así, la libertad propugnada por el liberalismo económico sólo servía en realidad para un grupo privilegiado: la burguesía. La íntima conexión entre economía y política hace que el poder de los capitalistas no quede reducido al ámbito económico, sino que se traslade también al social y al político. De este modo, para Marx, el Estado liberal burgués es nada más que una prolongación del

poder de la clase dominante. "Hoy, el poder público viene a ser, pura y simplemente, el Consejo de Administración que rige los intereses colectivos de la clase burguesa"¹. Es más, la dominación puede ser asimismo ideológica, de tal forma que también el poder cultural esté en manos de la burguesía. Y, con finura, afirma que los economistas y los politólogos de su época son tan sólo los legitimadores del sistema. "Las ideas imperantes en una época han sido siempre las ideas propias de la clase imperante"².

Las enormes desigualdades económicas se traducían no ya en un debilitamiento, sino en una anulación de la democracia, instaurándose una especie de tiranía del dinero, tan grave como la de la monarquía absoluta. Es cierto que en aquellos tiempos los mecanismos democráticos dejaban mucho que desear, pero incluso más tarde, cuando el sufragio universal se convirtió ya en una realidad, el peligro de que las desigualdades económicas falseasen el juego democrático persistía. Así lo vio Hermann Heller:

"... Sin homogeneidad social, la más radical igualdad formal se torna la más radical desigualdad, y la democracia formal, dictadura de la clase dominante.

La superioridad económica y de educación pone en las manos de los grupos dominantes instrumentos bastantes para trastocar la democracia política en su auténtico opuesto. Sirviéndose de la dominación financiera sobre partidos, prensa, cinematógrafo y literatura, a través de la dominación social sobre escuela y universidad, no precisa descender al cohecho para lograr un sutil ascendiente sobre los aparatos burocráticos y electorales, de tal suerte

1 Marx y Engels. "Manifiesto del Partido Comunista", Biblioteca de textos socialistas, Editorial Ayuso, Madrid, 1976, p. 68.

2 Marx y Engels, o.c., p. 87. Encontramos esta misma tesis en el fragmento que se conserva de "La ideología alemana", obra escrita por Marx y Engels en 1845: "Las ideas de la clase dominante son, en todas las épocas, las ideas dominantes, es decir, que la clase que forma el poder material dominante en la sociedad, forma también su poder dominante espiritual...".

que, preservándose las formas democráticas, se instaure una dictadura. Tal dictadura resulta tanto más peligrosa cuanto que es anónima e irresponsable. En la medida en que guarda la forma de representación, y falsea su contenido, hace de la democracia política una ficción"³.

No es extraño, por tanto, que desde distintos ángulos se reclamase trascender el Estado liberal burgués con una nueva concepción en la que el propio Estado saliese de su torre de cristal e interviniese activamente en el juego económico para reequilibrar la distribución de la riqueza y de la renta, y garantizar no sólo los derechos civiles y políticos, sino también los económicos.

El Estado social constituye el último paso, al menos por ahora, en ese proceso de configuración del Estado moderno. Parte de la consideración de que los aspectos económicos condicionan el ejercicio de los derechos civiles y políticos. Estima que quizás la mayor esclavitud surge de los lazos económicos, lo que ya contempló Rousseau al propugnar que "ningún ciudadano sea suficientemente opulento como para comprar a otro, ni ninguno tan pobre como para ser obligado a venderse"⁴. Si el Estado de Derecho pretendía proporcionar seguridad jurídica, el Estado social intenta garantizar la seguridad económica y social. Si el Estado quiere ser verdaderamente un Estado de Derecho y democrático, no tiene más remedio que ser también social, renegar del *laissez faire* e intervenir en el ámbito económico. Primero, para garantizar los derechos sociales y económicos, sin los cuales los derechos políticos y civiles serían para la gran mayoría de los ciudadanos letra muerta. Segundo, para establecer un contrapeso al poder económico, de manera que éste no pueda manipular a su antojo el juego democrático, y garantizar así, aunque sea mínimamente, la objetividad del propio Estado.

3 Hermann Heller. "Escritos políticos", Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 265.

4 J.J. Rousseau. "El contrato social", Editorial Altaya, S.A., Barcelona, 1993, p.51.

Alguien tan poco sospechoso de veleidades marxistas como Karl R. Popper reconocía en el capítulo XVII de "La sociedad abierta y sus enemigos" —capítulo que deberían leer hoy los liberales de nuevo cuño— que "no podía ponerse en tela de juicio la injusticia e inhumanidad del sistema capitalista sin trabas que nos describe Marx", y veía que "en estas circunstancias, la libertad económica ilimitada podía resultar tan injusta como la libertad física ilimitada, pudiendo llegar a ser el poderío económico casi tan peligroso como la violencia física, pues aquellos que poseen un excedente de alimentos pueden obligar a aquellos que se mueren de hambre a aceptar libremente la servidumbre, sin necesidad de usar la violencia". "...La naturaleza del remedio salta a la vista, deberá ser un remedio político, semejante al que usamos contra la violencia física... eso significa que el principio de la no intervención, del sistema económico sin trabas, debe ser abandonado... deberemos exigir que la política de la libertad económica ilimitada sea sustituida por la intervención económica reguladora del Estado. Debemos exigir que el capitalismo sin trabas dé lugar al intervencionismo económico".

Para Popper, "el poder político es fundamental y debe controlar al poder económico... el poder político constituye la llave de la protección económica. El poder político y su control lo es todo. No podemos permitir que el poder económico domine al político; y si es necesario, deberá combatirse hasta ponerlo bajo el control del poder político".

Popper dedicó la mayor parte de su obra a ponernos sobre aviso de los peligros de las ingenierías sociales. Pero era lo suficientemente perspicaz como para ser consciente de algo que olvidan muchos de los que hoy invocan su nombre y su doctrina, que la libertad económica como toda libertad se anula y se destruye si se hace ilimitada, que para defender el capitalismo es imprescindible previamente admitir la intervención estatal y el papel preeminente del poder político democrático, porque si peligroso es cen-

tralizar todos los medios de producción en una burocracia gubernamental, casi aun más arriesgado es abandonar todo el poder económico en manos privadas.

El poder político puede ser democrático; el poder económico, jamás. A los ciudadanos, mal o bien, les es dado influir alguna vez con su voto, aunque sea de tarde en tarde, en el poder político; nunca podrán hacerlo en el poder económico. Quizás puedan, aunque con dificultades, echar a un gobierno, nunca al presidente de un banco, como no sea a través del Estado.

A este Estado social, a este equilibrio —siempre problemático, inestable y dialéctico— entre poder político y económico se deben las mayores cotas de democracia alcanzadas en la historia de la sociedad, reducidas e imperfectas si se quiere, pero las más elevadas que se conocen. Las sociedades occidentales fueron configurándose como economías mixtas, en las que, si bien se admitían la libertad de empresa y la propiedad privada de los medios de producción, no se les concedía a éstas un carácter absoluto y se colocaba como contrapartida un sector público fuerte que pudiera hacer de contrapeso y limitara el poder económico.

Estado social versus Estado del bienestar

El Estado social no debe confundirse con el Estado del bienestar, al menos como a menudo se ha entendido este, como mero Estado benefactor o Estado de beneficencia, una especie de buen ladrón que se dedica a recaudar dinero de los ricos para entregárselo a los pobres. Es cierto que la política redistributiva se incluye entre las funciones del Estado social, pero el Estado social es mucho más que eso, es toda una nueva concepción de la organización política contrapuesta al Estado liberal burgués del siglo XIX. De la misma manera, no se puede identificar Estado social con política keynesiana. Es verdad que el keynesianismo, al rom-

per determinados tabúes de la economía clásica y neoclásica, ha ayudado a establecer y a extender ciertos rasgos del Estado del bienestar, incluso ha colaborado a apuntalar algunos aspectos del Estado social. Pero la existencia de éste no puede supeditarse a la viabilidad de la política keynesiana. Resulta, sin duda, más sencillo practicar una política redistributiva y aceptar determinados derechos sociales y económicos cuando se está en una economía en expansión, el cambio puede realizarse de forma menos traumática: lo que se da a unos no es necesario quitárselo a otros; pero de ninguna manera la justicia y la equidad deben quedar postergadas a la existencia de crecimiento económico. La clásica afirmación de que "es preciso aumentar la tarta antes de repartirla" es un planteamiento de la derecha, nunca de la izquierda. No hay por qué aceptar que un Estado más desigual es más eficaz, o que una distribución más equitativa de la riqueza y de la renta son obstáculos para la eficacia económica⁵. Gran parte de los argumentos que en estos momentos blande la nueva derecha en contra del Estado social y la economía del bienestar surgen de esta confusión y de estos presupuestos. No existen recursos económicos para mantenerlo, se dice. En realidad, lo que se está afirmando es que no es viable sin reducir el confort de las clases económicamente privilegiadas.

Tal vez lo que subyace a este problema son las dos ópticas dis-

5 Resulta imposible asumir que las enormes atrocidades que se cometieron en Inglaterra en el siglo XIX con el trabajo de los niños eran imprescindibles para el desarrollo económico y que la industrialización no se hubiera podido realizar desde otros supuestos y con otros valores. Nada, absolutamente nada, podrá justificar el inmenso sufrimiento de todos aquellos inocentes. ¿Qué les importaba a ellos la industrialización si caían muertos sobre una máquina? Los que imponen las necesidades económicas y del sistema para justificar las mayores injusticias y desigualdades lo único que, lógicamente, provocan es que haya infinidad de personas que, creyéndose tal aseveración, terminen como Iván Karamazov devolviendo el billete y negándose a aceptar un sistema basado sobre tal grado de injusticia. Qué duda cabe de que el éxito en la expansión del marxismo en el siglo pasado estuvo motivado en gran medida por la cerrazón de los que continuamente se oponían a cualquier cambio, arguyendo su incompatibilidad con el sistema y con las exigencias de la economía.

pares a las que ha obedecido la defensa del Estado social. En palabras de Angel Garrorena⁶, se ha producido un rapto de este concepto por la derecha. Una buena parte de ella lo ha asumido, pero no como una necesidad absoluta del sistema político y económico, sino con sentido pragmático, como un arma para desactivar los movimientos revolucionarios y asegurar la viabilidad del capitalismo. En muchos casos, estos planteamientos, claramente engañosos, sólo tenían por finalidad disfrazar regímenes autoritarios y dictatoriales, prestándoles una cobertura popular. Este fue el caso, por ejemplo, de la política de extinción del pauperismo de Napoleón III, o la de los movimientos fascistas y nacional-socialistas, que introdujeron el término social con la pretensión de que su doctrina constituía una superación de la dialéctica socialismo-capitalismo. En España, por ejemplo, la denominación de Estado social aparece en el artículo 1º de la Ley de Sucesión de 1947.

En otros casos, sin embargo, esta asimilación ha sido real y positiva, y partidos liberales o conservadores, bien por el propio convencimiento de que la dureza del capitalismo debía ser mitigada o bien porque un sentido práctico les aconsejaba que hasta para el propio sistema sería más conveniente reducir las tensiones sociales, han propiciado o incluso dirigido la introducción de muchos elementos del Estado social en las Constituciones de los respectivos países. Tanto es así que suele citarse a Otto von Bismarck como pionero en incluir con carácter general en la legislación estatal una serie de medidas encaminadas al bienestar social. A partir de ese momento, muchos serían los ejemplos en que poco a poco se va insertando en el ordenamiento jurídico de los distintos países una legislación específica de asistencia social, especialmente a partir de la depresión económica de 1929.

6 "El Estado español como Estado social y democrático de derecho", Ed. Tecnos, 1984, p. 37.

Las aportaciones realizadas por Keynes a la teoría económica colaboraron sin duda a la extensión y aplicación de lo que se ha dado en llamar la economía del bienestar. Y así, antes de que termine la Segunda Guerra Mundial, en 1942, Beveridge⁷ presenta al Parlamento británico el informe que lleva su nombre en el que se plantea un sistema completo de seguridad y asistencia social, distinguiendo la una de la otra, y en él se recomienda la implantación de la asistencia sanitaria con carácter general y gratuito. En pocos años, se aprobaron en Inglaterra la Education Act, la National Insurance Act y la National Health Service Act, normas que situaron la legislación social de este país a la cabeza de la sociedad occidental.

Las constituciones europeas

Lo cierto es que esta nueva concepción política se incorpora gradualmente a todas las constituciones europeas.

Habrá que citar en primer lugar la de Weimar que, si bien no tiene una declaración explícita del Estado social, sí recoge en su articulado el reconocimiento de toda una serie de derechos sociales y económicos, y mereció ser comentada por el propio Hermann Heller. Pero será a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando esta concepción del Estado vaya calando en todos los países, y se incorpore su espíritu y su eficacia a las distintas Constituciones. De este modo, las naciones que tienen que redactar una Constitución lo hacen desde esta nueva perspectiva. El artículo 1 de la Constitución francesa de 1946 califica a la República de social, y en su preámbulo se afirma que el Estado garantizará a todos, y especialmente al niño, a la madre y al trabajador anciano, la protección sanitaria, la seguridad material, el descanso y el esparcimiento. Y toda persona que por su edad, estado físico o

7 Pertenecía al Partido Liberal.

mental, o debido a su situación social o económica se encuentre imposibilitada de trabajar tendrá derecho a recibir de la comunidad los medios para una existencia decorosa. La Constitución italiana de 1947 afirma con carácter general que “es misión de la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política y social del país”, además de reconocer una serie de derechos sociales y económicos a lo largo de su articulado. La Constitución alemana de Bonn de 1948, en su artículo 20.1, define a la República como un “Estado federal, democrático y social”, y en el 28.1 determina que las Constituciones de los *länder* deben obedecer a los principios del Estado de derecho, republicano, democrático y social, aunque algunos de ellos adelantándose a este precepto habían establecido ya el calificativo de social en sus respectivas Constituciones.

La Constitución española de 1978 quizás por ser una de las últimas en redactarse es también una de las que mejor recogen las virtualidades del Estado social. De manera explícita, asume tal calificación al afirmar en su artículo 1.1º que “España se constituye en un Estado social y democrático de derecho”, con lo que hace suyas las tres tradiciones derivadas de la Revolución francesa que, como ya dijimos, se complementan y se necesitan mutuamente. Este mismo contenido viene expresado con claridad porque no se conforma con la mera igualdad formal de todos los ciudadanos ante la ley (art.14), sino que da un paso más e impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la igualdad y la libertad sean reales y efectivas, removiendo todo tipo de obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar así la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art.9.2).

Si bien se acepta la libertad de empresa y la economía de mer-

cado, de forma inmediata se subordina ésta a las exigencias de la economía general y, en su caso, a la planificación (art.38).

La aceptación del Estado como social implica asumir que la economía no es un sistema espontáneo, perfecto y autorregulado, sino que necesita de la constante intervención, control y dirección estatales. Consiste, en definitiva, en aceptar el especial protagonismo del Estado en el proceso económico. Son, por consiguiente, los poderes públicos los responsables del desarrollo económico (art.130) y de la planificación (art.131), pudiendo contar para ello con todo tipo de instrumentos, incluyendo la intervención directa como empresario e incluso la reserva de sectores, o recursos, cuando así lo exija el interés general (art.128.2). La propiedad privada y la libertad de empresa tienen su contrapartida y limitación en la utilidad pública y el interés social.

Esta concepción política genera su consecuencia más inmediata en que la Constitución no debe no solo tutelar derechos civiles, sino también, y con la misma relevancia, económicos y sociales. En primer lugar, el derecho a un puesto de trabajo (art.35) que, para convertirse en efectivo, va acompañado del mandato a los poderes públicos de realizar una política de pleno empleo, porque de lo contrario, como afirma el Tribunal Constitucional, el ejercicio del derecho por una parte de la población lleva implícita la negación del mismo para el resto⁸.

En segundo lugar, los derechos derivados de la protección social, lo que se ha dado en llamar en otras latitudes el "Welfare State" o economía del bienestar, de los que el Estado es garante: seguridad social pública, prestación por desempleo (art.41); pensiones adecuadas y periódicamente actualizables (art.50); sanidad pública (art.43); educación (art.27); vivienda digna y adecuada, impidiendo los poderes públicos la especulación del suelo

8 Sentencia del Tribunal Constitucional español de 2 de julio de 1981.

(art.47) y toda una larga lista de previsiones recogidas en el capítulo III del Título I de nuestro texto constitucional.

En tercer lugar, la vertebración democrática de la sociedad se realiza no solo a través de los partidos políticos, sino también en organizaciones e instituciones insertas en las relaciones de producción y en la propia estructura económica. Los sindicatos y el derecho a la huelga, entre otros, son los instrumentos que pueden servir de contrapeso al poder económico y garantizar una democratización de la economía.

La Constitución española, al igual que buen número de las europeas, está lejos, por tanto, de conformar un escenario liberal-burgués al estilo de las del siglo XIX.

Luces y sombras de la situación actual

Resulta imposible negar que la realidad económica y social en los países occidentales se ha modificado sustancialmente desde aquel escenario que imperaba en el siglo XIX que describíamos páginas atrás. El Estado actual nada tiene que ver con aquel otro Estado gendarme que miraba impasible el juego del mercado, y se cruzaba de brazos ante la miseria de grandes masas de la población. A lo largo de todos estos años el Estado ha ido asumiendo crecientes funciones. Con mejor o peor fortuna se han creado en todos los países sistemas de protección social que cubren a los trabajadores de una multitud de riesgos, y se garantiza a la mayoría, si no a la totalidad de la población, un amplio abanico de servicios sociales. En consideración a la desigual posición que ocupan los agentes que intervienen en el mercado laboral, se juzgó necesaria la protección estatal de la parte más débil y, lejos de dejarlas exclusivamente a merced de la ley de la oferta y la demanda, una profusa legislación ha ido determinando progresivamente las condiciones mínimas que debían respetarse en las relaciones labo-

rales. El Estado ha asumido también como función propia la corrección de las desigualdades producidas por el mercado al distribuir la renta, y mediante políticas fiscales progresivas y programas más o menos amplios de gastos sociales ha transferido rentas de las capas de población más acomodadas a las más desprotegidas. Y por último y quizás más importante, se responsabiliza al Estado de la buena o mala marcha de la economía, por lo que debe dirigirla a través de su política económica, y aún más, intervenir directamente como empresario si es necesario en la actividad productiva. Como consecuencia de ello, el presupuesto de las Administraciones Públicas de los distintos países desarrollados ha llegado a alcanzar porcentajes superiores al 50% del PIB. Pero incluso este porcentaje, con ser elevado, no da una imagen exacta del poder alcanzado por el Estado en el ámbito económico. Los tentáculos del sector público, a través de su poder normativo, llegan mucho más allá de lo que expresan estrictamente las distintas partidas del gasto público. El Estado que se consolida a partir de la Segunda Guerra Mundial en los países occidentales tiene poco que ver con el antiguo Estado liberal, y pocos mercados permanecen libres, sin sentir de una manera u otra la presencia del sector público.⁹ Por eso se ha hablado de economía mixta, para indicar que frente a un sector privado existía un sector público tanto o más importante.

La aceptación de todos estos hechos no debe impedir que coloquemos los correspondientes contrapuntos. El primero y más relevante es que la existencia de un sector público de gran tamaño y con múltiples competencias no es garantía de que estemos dentro del ámbito del Estado social, puede ser según los casos una condición necesaria, pero no suficiente; se precisa además una de-

9 Dada la evolución del capitalismo, el concepto de mercado libre tal como lo consideraba la economía neoclásica es en realidad una entelequia. Aquellos mercados en los que el Estado ni interviene ni controla, están condicionados por la concentración de poder económico. En algunos casos, por ambos poderes a la vez.

terminada orientación, que esa intervención pública esté dirigida hacia la igualdad, encaminada a corregir los desequilibrios y desajustes del mercado. Pero el Estado, con frecuencia, lejos de asumir esta actitud, puede ponerse al servicio de los poderosos y ser fuente de despotismo y desigualdad. No es ningún secreto que el poder económico conspira continuamente para influir en el Estado y reconducirlo de acuerdo con sus intereses. El objetivo será tanto más fácil cuanto menos democrática sea la sociedad o peor funcionen los mecanismos democráticos¹⁰. Desde luego, nunca se puede hablar de una situación estable. Existe una dialéctica permanente entre un poder político, que si es auténticamente democrático pretenderá limitar el poder económico, y un poder económico que intentará desvirtuar los mecanismos democráticos para controlar el poder político. De aquí que muchos autores de izquierdas, marxistas o no, hayan desconfiado del Estado, hayan visto en él un instrumento del que se vale el capitalismo para incrementar sus plusvalías, y transmitir a la totalidad de la sociedad los costes empresariales. Es patente que a menudo es así. Los dueños del capital y las empresas lo pretenden siempre, pero también parece claro que, a pesar de ello, la situación sería bastante peor sin la actuación del Estado. Sólo los muy ricos pueden permitirse un Estado pobre. Si el poder político no es con frecuencia todo lo democrático que esperamos, mucho menos lo es el poder económico, y la única forma que tiene la mayoría de los ciudadanos de influir en él es precisamente a través de los distintos mecanismos democráticos del Estado.

El segundo contrapunto es que el Estado social y la llamada economía del bienestar han quedado reducidos al ámbito de los países desarrollados. Es más, estos han actuado de cara al exterior

10 Adelantemos algo evidente, pero que se olvida con facilidad: que la democracia no está garantizada por el simple reconocimiento de los derechos políticos y elecciones periódicas. Es imprescindible la igualdad de oportunidades, lo que en la práctica es bastante difícil de obtener en un sistema económico marcado por profundas diferencias económicas.

con los cánones más liberales y coloniales, aprovechándose de su supremacía y de la ausencia de una autoridad supraestatal con capacidad para imponer orden en la anarquía del mercado. Los criterios que regían en el interior no eran extensibles para las relaciones internacionales o para terceros países. No solo no se exportaba el Estado social, tampoco el de derecho y democrático. En la práctica, los países occidentales no han tenido ningún empacho en propiciar o mantener en el Tercer Mundo regímenes despóticos y dictatoriales si les beneficiaba, y boicoteaban e incluso ayudaban a derrocar democracias cuando estas pretendían implantar mecanismos más igualitarios que pudieran dañar los intereses del capitalismo internacional.

La tercera consideración es que aun en los países desarrollados el Estado social está lejos de haberse consolidado. En primer lugar porque, a pesar de la actuación del Estado, la situación de desigualdad e injusticia continúa siendo grave, y la dualidad y la marginación están presentes en todos los países, incluso en los más ricos. Queda, por tanto, mucho que avanzar en los objetivos. En segundo lugar, porque la involución está siempre presente. Las fuerzas conservadoras nunca han dejado de criticar y oponerse a un proceso que poco a poco iba limitando sus privilegios y en esa tarea han encontrado a menudo el apoyo de economistas e intelectuales dispuestos, por propio convencimiento o porque los ricos siempre pagan mejor, a construir teorías y argumentos que justificasen las excelencias del mercado sobre cualquier intervención estatal.

No obstante, desde el punto de vista académico e incluso político este grupo fue minoritario en el período que va desde la Segunda Guerra hasta los primeros años de la década de los setenta¹¹. En esta etapa el keynesianismo domina por completo la teo-

11 Hay que resaltar especialmente a Hayek y la escuela austríaca, así como a Von Mises, Murray Rothbard e Israel Kirzner desde Estados Unidos.

ría económica y, lo que resulta más decisivo, la política económica de la mayoría de los gobiernos. Es a partir de 1973, con la crisis económica mundial que se origina tras la subida de los precios del petróleo, cuando poco a poco la nueva derecha va tomando fuerza y el neoliberalismo económico gana terreno hasta hacerse casi hegemónico en los años ochenta. Es verdad que las perturbaciones económicas que sufrieron los países occidentales en los años setenta desorientaron a los gobiernos y a gran parte de la teoría económica oficial. Ninguna crisis económica es similar a la anterior y en las ciencias sociales no se pueden repetir los hechos como en el caso de las ciencias experimentales. En ese sentido, los problemas económicos de aquellos años eran totalmente distintos a los que generaron el "crack" de 1929. Las recetas keynesianas no resultaron de gran eficacia, debido a un fenómeno nuevo desconocido hasta ese momento que recibió el nombre de "stagflación": recesión económica unida a subida de precios.

La involución

Esta realidad fue bastante para declarar la muerte de Keynes y la sustitución de su pensamiento por el modelo neoclásico. No parece muy lógica tal precipitación. Que en determinadas circunstancias las orientaciones keynesianas no diesen el resultado apetecido no era suficiente razón para renegar de todas las aportaciones que este autor había hecho a la ciencia económica, y de la agudeza y lo certero de muchos de sus análisis, teniendo en cuenta además que el modelo neoclásico había mostrado hacía ya mucho tiempo lo que daba de sí y los errores que comportaba. Habrá que pensar, pues, que junto a estas razones económicas concurren otras tanto más importantes y decisivas, en especial el cambio en el equilibrio de fuerzas. Si los poderes económicos habían juzgado oportuno para sus intereses dulcificar la dureza del sistema capitalista, si en un momento dieron en pensar que

era mejor hacer concesiones que mantener una profunda conflictividad social que incluso podía terminar en revolución armada; a partir de la crisis de la energía¹² comenzaron a considerar que se había ido demasiado lejos, tanto más cuanto que el peligro del comunismo y de las subversiones violentas prácticamente había desaparecido, y las dificultades económicas anunciaban que tal vez las mejoras sociales no se podían sostener sin coste para las clases pudientes, a base sólo del crecimiento de la economía. Como suele ocurrir, las razones de teoría económica no fueron las determinantes, sino las posturas ideológicas tras de las cuales se encontraban intereses concretos. Fueron las oligarquías financieras y las clases medias altas las que no estaban dispuestas a soportar, entre otras cosas, una presión fiscal que les resultaba enormemente gravosa, sobre todo en momentos de crisis económica. Las construcciones teóricas se aprestaron a justificar y legitimar desde la óptica de la racionalidad económica las aspiraciones y los deseos de las clases dominantes. A éstas, manteniendo la mayoría de poder en sus manos, no les fue difícil imponer las nuevas ideas, y la nueva derecha y el liberalismo económico fueron adquiriendo en todos los países occidentales -en unos antes, en otros después, pero finalmente en todos- una hegemonía total.

Dejemos ante todo constancia de que esa regresión, como no podía ser de otro modo, tiene principalmente un origen político, ideológico. No obedece a ninguna causa objetiva o necesaria de devenir científico, tecnológico o económico, como a veces se nos quiere hacer ver, sino a la decisión tomada por las clases altas y los grupos sociales privilegiados de que en los países desarrollados se había ido demasiado lejos en el proceso de igualdad y democrati-

12 Tiene su lógica que el detonante fuese el formidable aumento del precio del petróleo y de otras primeras materias. Lo que se llamó crisis del lado de la oferta no era otra cosa sino el empobrecimiento relativo que estos hechos originaban en los países occidentales y la lucha entre los distintos grupos sociales y sectores económicos para dilucidar quien soportaba la reducción de sus rentas, y cuya expresión más clara la constituían los procesos inflacionarios que se desataron.

zación. Otra cosa es qué variables influyesen o facilitasen la toma de tal decisión, de entre ellas, sin duda, la falta de percepción del comunismo como peligro real, la desaparición del riesgo a la revolución social, el debilitamiento de los sindicatos como fuerza de contestación social o el travestismo de algunos partidos socialistas.

Pero aparte de cuáles fuesen estas variables y con qué instrumentos se contase, lo cierto es que en el origen de esta involución se encuentra una auténtica insurrección. El poder económico se subleva contra el poder político y el poder político abdica de sus competencias y funciones y las transfiere al poder económico.

En los últimos veinte años, el capital ha dado jaque mate a los Estados nacionales, único ámbito en el que, mejor o peor, se habían establecido mecanismos medianamente democráticos, y en el que el poder político había impuesto límites y reglas a las desmedidas ambiciones del poder económico. Al renunciar los Estados a esos mecanismos de control, renuncian al mismo tiempo a su soberanía y a las cotas de democracia alcanzadas por pequeñas que sean. La desregulación de la economía y la eliminación de todo tipo de reglas, de manera que el capital funcione internacionalmente con total libertad, trasladan el verdadero poder más allá de las fronteras nacionales, a ámbitos carentes de cualquier responsabilidad política y democrática.

¿Estado y democracia?

Hoy se afirma con la mayor ligereza que los que mandan son los mercados, como si con esto no se estuviese decretando públicamente la defunción de la democracia. Tenía que ser precisamente en Davos, en el World Economic Forum, donde el renacido capitalismo —actual hijo del capitalismo salvaje— se quitase la careta. Y tenía que ser Tietmeyer, gobernador del todopodero-

so Buba, el encargado de proclamar lo que tantos pensaban, pero no se atrevían a explicitar: “Los mercados serán los gendarmes de los poderes políticos”. Pero ¿dónde queda entonces la soberanía popular?

Pero llamemos a las cosas por su nombre. En las actuales circunstancias, la palabra mercado es tan sólo un eufemismo para designar las fuerzas económicas que pugnan por dominar e imponer su voluntad.

La ausencia de libertad y democracia que caracterizó a los regímenes del mal llamado socialismo real ha servido de pretexto a algunos para apresurarse a identificar mercado con democracia. Craso error. No sólo porque la Historia demuestra que han sido y son muchos los regímenes capitalistas que abrazan el totalitarismo, sino porque el primer principio que debe regir cualquier sistema que aspire a llamarse democrático —“una persona, un voto”— está absolutamente alejado de las reglas de la economía de mercado: “un dólar, un voto”. Se manda, se decide y se cuenta únicamente en función de la capacidad económica que se posee, de manera que la mayoría de los ciudadanos quedan relegados a una posición estrictamente pasiva.

Pero es que, además, hablar hoy de la libertad de mercado resulta sin duda utópico. En realidad, no existen mercados libres. Todos los mercados están intervenidos. Cuando se propugna su liberalización lo único que se pretende es que el poder político democrático deje de regularlos para que su control pase a manos del poder económico.

Se describe a menudo un mercado ideal, quimérico, que no existe en la realidad, y que incluso es dudoso que se haya dado alguna vez. Todos sus razonamientos y ecuaciones de comportamiento están basados en un sistema de competencia perfecta, en el que existe un número ilimitado de oferentes y demandantes y ninguno de ellos puede influir de manera apreciable en el precio

y en la cantidad. El mercado es plenamente transparente y homogéneo; es más, no existe obstáculo alguno para entrar y salir de él.

Este cuadro teórico está muy alejado de la situación económica actual. La concentración de capital, el tamaño de las grandes corporaciones, la internacionalización de la economía, crean en la mayoría de los sectores una clara situación de oligopolio, y la información llega totalmente deformada y manipulada al consumidor.

En contra de la charlatanería de los profetas de la libre empresa, sólo hay que asomarse al análisis de la economía mundial y a la estructura de sus diferentes sectores productivos para constatar que si de algo carecemos es de libre competencia. Sea cual sea la rama de actividad, siempre encontramos un reducido número de empresas gigantes que controlan el mercado y la actividad. Cuando el volumen de ventas de la mayoría de ellas supera el PIB de muchos países, resulta ciertamente irónico que continuemos hablando de libre mercado.

El modelo teórico se basa además en otra serie de supuestos que tampoco se suelen dar en la realidad¹³:

- a) supone que a partir de un cierto nivel de producción los costes por unidad de producto son crecientes;
- b) que la técnica viene dada y es común a todos los productores;
- c) que no existe el tiempo y que todos los ajustes se producen de manera instantánea¹⁴;
- d) que no hay bienes públicos, es decir, bienes o servicios indivisibles, porque todos los ciudadanos pueden acceder a su consumo o a su uso sin tener que pagar por ellos y sin que nadie

13 Ver Josep González Calvet, en "La larga noche neoliberal", Editorial Icaria, Barcelona, 1993, p. 223 y ss.

14 Cuando el tiempo se introduce en los procesos de ajuste, se asume el supuesto de que la previsión del futuro es exacta y que la vida económica tiene una extensión limitada.

pueda impedirlo;

- e) que no se dan externalidades en el consumo o en la producción, lo que implica que tanto los costes como los resultados son perfectamente apropiables y apropiados por el productor o consumidor.

Pero lo cierto es que, en muchas ocasiones, las condiciones son muy diferentes a las anteriormente descritas. Aún adoptando la visión más estrictamente liberal, hay que reconocer que existe un número importante de bienes públicos cuyo consumo -por mucho que se alambique el sistema- resulta bastante difícil de asignar individualmente y de contraponer a un precio. Y eso sin contar con que desde una óptica social puede ser impropcedente excluir a alguien de su consumo aun cuando no pueda hacer frente económicamente a su coste. Lo mismo cabe afirmar de las economías y deseconomías externas. Hoy, muchos más productos y procesos de producción de los que creemos tienen una repercusión social, y los costes y beneficios de consumirlos o producirlos, lejos de morir en el ámbito estrictamente privado del consumidor o del productor, afectan a toda la sociedad. Desde luego, el tema es especialmente significativo en todo lo que hace referencia al medio ambiente y a los problemas ecológicos, pero no se reduce únicamente a ellos.

Cuestión central es la introducción del factor tiempo. La producción, la información, los ajustes, la capacidad de adaptación, nunca son inmediatos en la actividad económica. Existen desfases temporales de gran magnitud que conllevan elementos distorsionantes, originando errores de importancia en el teórico funcionamiento del mercado y en las decisiones de los agentes económicos. Es verdad que numerosos modelos han considerado como variable el factor tiempo, pero en todos los casos se trata de simplificaciones, y las aproximaciones presentan muchas deficiencias. La información tampoco es homogénea, por lo que se pier-

de la aparente neutralidad y asepsia con que pretenden revestir el mercado sus defensores.

La deformación de la realidad se transforma en burla grotesca cuando se insiste en el principio de la supremacía del consumidor y, tal como hace Von Mises¹⁵ se nos pretende convencer de que la capacidad de decisión no está ni en los empresarios ni en los terratenientes ni en los capitalistas, que los dueños y señores del sistema económico son los consumidores, y que son estos los que ordenan y mandan a los anteriores transformados en dóciles sirvientes. Es más, el enriquecimiento o la ruina dependen tan solo de que se asuman, obedientemente o no, los dictámenes de los consumidores. Así de fácil.

Para el neoliberalismo los consumidores no solo determinan el precio de los bienes de consumo, sino también el precio de los factores de producción. Son ellos los que fijan los beneficios a los empresarios, la rentabilidad del capital y los salarios de los trabajadores. La economía de mercado constituye, pues, un sistema democrático perfecto, más perfecto que la mayoría de las democracias políticas. En estas solo valen los votos concedidos al partido triunfante, mientras que aquí cada centavo tiene su finalidad y uso. Von Mises comprende -¡qué tranquilidad!- que no todos los ciudadanos disponen de los mismos votos porque no todos tienen la misma capacidad económica, pero esas diferencias no son más que el resultado de una votación anterior, porque nadie se enriquece si previamente no ha tenido la aquiescencia de los consumidores.

Esta exposición de Von Mises contrasta crudamente con la experiencia que cualquier ciudadano tiene de la realidad y supone, tal vez, el alegato más firme para demostrar el mundo irreal, pero no inocente, en que se mueve el neoliberalismo económico,

15 Ludwig Von Mises. "La acción humana", Tratado de Economía, cuarta edición, Unión Editorial, S.A., Madrid, 1980, pp. 415 y ss.

porque la realidad es que en nuestro capitalismo desarrollado el consumidor resulta ser el agente social y económico más desamparado. Tal vez sea el nuevo proletario de nuestra era. La información no existe, o mejor dicho, está manipulada y adulterada por los sofisticados sistemas de publicidad. El consumidor se ve bombardeado a diario por un sinnúmero de estímulos publicitarios y condicionado por hábitos sociales impuestos por las grandes empresas. Son ellas las que marcan las normas del consumo, las que determinan la dirección de la demanda.

El neoliberalismo económico pretende justificar las desigualdades del sistema capitalista con el hecho de que no están basadas, como en el Antiguo Régimen o como en otras épocas de la Historia, en la preeminencia de estamentos o en la supremacía militar, sino que, por el contrario, obedecen a un juego objetivo, el del mercado¹⁶. Las reglas son iguales para todos; todos tienen, según ellos, las mismas oportunidades. Solo los que satisfagan de la mejor manera posible las necesidades del consumidor permanecerán y tendrán éxito. Ya se ha señalado cómo esta concepción del mercado falsea la realidad. No estamos en ningún juego objetivo de competencia, se trata, más bien, de un ámbito dominado y controlado por poderes bastante concretos, en donde apenas tienen relevancia las verdaderas necesidades del consumidor, y mucho menos el hecho de satisfacerlas. Lo que realmente se busca es tener éxito en generar, en aquellos consumidores con capacidad de compra, las necesidades que la industria y las empresas precisan de cara a vender sus productos y obtener así el mayor beneficio posible.

Hablar de igualdad de oportunidades es una burla sin límites. ¿Cómo puede afirmarse que parten del mismo punto los nacidos en los suburbios de Haití que los hijos de los magnates america-

16 Ludwig Von Mises. "La mentalidad anticapitalista", Unión Editorial, S.A., Madrid, 1983, pp. 22, 23 y ss.

nos? Aun dentro del mismo país, de cualquier país, las desigualdades por razón del nacimiento son tan evidentes que todo intento de presentar el sistema económico como una carrera objetiva donde el triunfo es para el mejor, resulta una locura. El simple hecho de que alguien se atreva a enunciarlo únicamente puede explicarse por el interés en legitimar el sistema a cualquier precio.

Pero es que aunque fuera verdad, aunque hubiese reglas objetivas y neutrales, aunque efectivamente se diese la igualdad de oportunidades, ¿dónde está escrito que la vida humana debe ser una carrera o una lucha fratricida en la que el mejor, el más listo, el más hábil, debe hundir, dominar y esclavizar al más débil? ¿No pretende ser nuestra civilización una superación de la "ley de selva" y de la "ley del más fuerte"? En realidad, si observamos con detenimiento otras organizaciones sociales que hoy nadie se atrevería a defender, comprobaremos que estaban basadas en fundamentos no muy lejanos de los que mantiene el liberalismo económico y, lo que es más grave, muchos de ellos aceptados plenamente por nuestra sociedad. ¿En qué si no radicaba el origen del feudalismo en la Edad Media? Los más fuertes o los más hábiles con las armas sobrevivían y conquistaban tierras y personas que incrementaban su poder; la herencia hacía el resto. Si la habilidad con las armas se sustituye por la habilidad en los negocios, y con las lógicas diferencias marcadas por las distintas coordenadas históricas, veremos que el esquema no es muy distinto del que rige el sistema capitalista en su versión neoliberal. El conde de ayer podría asimilarse al banquero o al gran empresario de hoy; el hijo del conde, que a su vez será conde, al hijo del banquero que también será banquero. El dominio de la tierra permitía a la nobleza beneficiarse del trabajo de todos sus vasallos; el dominio de los medios de producción permite al capitalista y al empresario obtener cuantiosas plusvalías del trabajo de sus asalariados.

Las ordalías en la Edad Media, los duelos de honor en los siglos XVII, XVIII y XIX, los enfrentamientos en el oeste america-

no, podían celebrarse con el mayor respeto a las reglas y a las normas. Los oponentes, en teoría, podían tener las mismas oportunidades, pero será difícil admitir la justicia de un procedimiento que concedía el triunfo y la razón por el simple hecho de manejar mejor la lanza, la espada o ser más rápido con el revólver. Las desigualdades e injusticias que se generan en una sociedad regida por los dogmas del liberalismo económico son inasumibles, por mucho que fuese verdad lo que no lo es: que el sistema ofrece a todos las mismas oportunidades.

La eficacia de lo público y lo privado

El liberalismo económico, aun cuando a veces trate de disimularlo, tiene perdida la batalla de la justicia; quizás por eso aspira a adueñarse de la bandera de la eficacia. Esgrime el argumento de que no quiere repartir miseria, y que primero se precisa agrandar la tarta para, más tarde, distribuirla. Nada justifica esta pretensión. El mercado, se quiera o no, es anárquico. Desperdicia y dilapida una gran cantidad de recursos y, si atendemos al criterio del bienestar social, no existe ninguna garantía de que optimice la producción. Resulta ciego ante numerosos bienes y objetivos sociales.

El argumento de que los gestores del sector privado son más eficaces que los públicos porque administran su propio patrimonio no responde a la realidad actual¹⁷. La concentración de capitales, el nacimiento de las sociedades por acciones, los grandes monstruos empresariales, dejan sin razones a los que así argu-

17 El argumento puede ser aceptable cuando se trata de pequeños empresarios. El que regenta su propio negocio pone mucho más interés que alguien que actúa como asalariado, aun cuando ocupe un puesto directivo. Ignorar esto ha podido ser también otro de los defectos de los regímenes de planificación central. En muchos casos, quizás con una gran dosis de ignorancia acerca de la condición y motivaciones de la naturaleza humana y con mucho optimismo, supusieron que el fervor revolucionario supliría el afán de lucro y beneficio, e intentaron socializar todos los medios de producción.

mentan. En nuestros días, tan burócratas son los que administran el sector privado como los que gestionan el público. Sus intereses están muy lejos de coincidir con los intereses de las sociedades que dirigen y la corrupción y el despilfarro se pueden dar de la misma forma.

Hace ya mucho tiempo que Galbraith¹⁸ puso de manifiesto este fenómeno: la separación cada vez más evidente entre capital y tecnocracia, la escisión que se produce entre los propietarios y los que dirigen las empresas. Los altos ejecutivos no tienen por qué ser los dueños de las acciones. Esta característica de la economía moderna cuestiona, al abrir una brecha en la coincidencia de intereses, los fundamentos teóricos en que se basaban los ideólogos del capitalismo. Hoy en día, resulta difícil defender como norma que la finalidad del empresario es optimizar el beneficio de su empresa. Incluso en el caso de que los administradores sean los principales accionistas pueden, y es lo más usual, participar solo en una pequeña parte del capital¹⁹, con lo que a menudo su línea de actuación está dirigida no a optimizar el beneficio de la sociedad, sino sus propias ganancias. No es nada descabellado considerar la posibilidad de que los administradores de las grandes entidades industriales y financieras utilicen el inmenso poder que les proporciona regir tales colosos económicos en su propio provecho y en el de otras sociedades de las que ellos sean cien por cien propietarios, aun cuando en esas actuaciones la empresa que regentan resulte perjudicada. La sociedad por acciones ha sido el mejor invento del capitalismo, y el que le ha permitido adaptarse con gran facilidad a las nuevas circunstancias económicas, pero también está dotando al sistema de una complejidad tal que ha dejado prácticamente obsoletos todos los postulados y razonamientos que fundamentan la teoría económica clásica.

18 John Kenneth Galbraith. "El nuevo Estado industrial", Ediciones Ariel, Barcelona, 1972.

19 En los grandes bancos, por ejemplo, los principales accionistas en el mejor de los casos no tienen más de un 5 o un 10 por ciento de las acciones.

En esta línea, conviene no pasar por alto lo que ha representado la multiplicación de los activos financieros y lo que se ha dado en llamar capitalismo popular. Los fondos de inversión y de pensiones, por ejemplo, recogen y canalizan hacia las empresas cuantiosos recursos de una gran pluralidad de inversores, pero estos carecen de poder de decisión. Alguien decide en su lugar²⁰, alguien cuya principal finalidad no tiene por qué ser obtener para los fondos la máxima rentabilidad, sino el mayor beneficio propio o de la empresa que representa y a la que sirve.

Todas estas circunstancias crean un clima adecuado para que la corrupción pueda extenderse en la medida en que los gestores utilicen para sus fines los recursos que pertenecen a los demás. Como subproducto del sistema ha surgido ese engendro llamado ingeniería financiera, que en muchos casos solo tiene como objetivo o bien el fraude fiscal, o bien hacer tan complejo el circuito de la inversión y el dinero que resulte imposible saber cuál es el interés que realmente persiguen los gestores. En estas coordenadas, continuar manteniendo que la empresa privada es mucho más eficaz que la pública porque el empresario se juega su dinero carece de todo realismo. Lo mínimo que se puede afirmar es que la corrupción y la ineficacia pueden anidar en aquella, al menos tanto como en la pública. Tampoco tiene ningún fundamento invocar la cuenta de resultados. Prolifera una falsa concepción que considera que la cuenta de pérdidas y ganancias solo es aplicable a lo privado y no a lo público. Si para determinadas actividades las cuentas de resultados carecen de sentido, no es tanto porque sean públicas como porque sus especiales características las hacen poco aptas para poder ser regidas por los mecanismos de mercado, y eso vale tanto en el caso de que estén nacionalizadas como en el de que no lo estén. Ni el más furibundo liberal

20 Son las sociedades gestoras, controladas por las entidades financieras, las que deciden.

abogaría porque la defensa, la seguridad ciudadana o la justicia²¹ se sometan a la lógica del mercado. Pero esa lógica también se quiebra en otras muchas ocasiones aunque las empresas sean privadas. Pongamos por ejemplo el sector eléctrico; los resultados vendrán determinados por las tarifas fijadas por el gobierno. Los liberales objetarán enseguida que eso ocurre porque existen precios administrados, pero que no sucedería si se permitiese su determinación al mercado. Se olvidan de que en todos estos casos no existe mercado; o mejor dicho, al tratarse de monopolios u oligopolios -la misma estructura del servicio lo exige-, el mercado está perfectamente controlado por las empresas, con lo que los precios o bien los fija el Estado o bien serán establecidos unilateralmente por las sociedades suministradoras, con grave perjuicio para los usuarios. En ambas alternativas los resultados positivos no son suficiente garantía de la bondad de la gestión. Esto -que parece bastante evidente cuando nos referimos a determinadas industrias cuyo carácter de monopolio u oligopolio está a la vista- es aplicable hoy en día, en mayor o menor medida, a la casi totalidad de los sectores, porque en todos ellos, también en mayor o menor medida, existen mecanismos restrictivos de la competencia, con lo que los beneficios o pérdidas dependerán en muchas ocasiones de la posición dominante de la empresa y de otros muchos factores que no pertenecen al terreno de la buena o mala administración.

Por el contrario, cuando el sector público se mueve en sectores concurrenciales le son perfectamente aplicables los criterios de gestión empresarial y, por lo tanto, la cuenta de resultados. Conviene señalar, no obstante, que si queremos que las empresas públicas cumplan sus objetivos, para juzgar su gestión habrá que

21 Por desgracia, la justicia, al menos en España, está sometida en cierta forma a esa lógica. Bien es verdad que en teoría es gratuita e igual para todos; pero en la práctica, dada la importancia que adquieren los aspectos procesales y técnicos, y por lo tanto el papel de los abogados y procuradores, las oportunidades son muy desiguales en función del nivel económico.

considerar criterios más complejos que los de la cuenta de pérdidas y ganancias. Su finalidad en raras ocasiones viene determinada exclusivamente por la optimización de beneficios, al menos en el sentido clásico del término. En realidad, cuando nos movemos en el campo del sector público estamos obligados a hablar de la optimización del bienestar social, y este, desde luego, no tiene por qué coincidir con la obtención del máximo beneficio empresarial.

Sin afán de enumerarlos exhaustivamente conviene recordar algunos de los objetivos que tradicionalmente se han asignado a las empresas públicas y que en una proporción importante continúan teniendo plena vigencia. La empresa pública en ocasiones puede constituirse en un polo de desarrollo regional, de cara a crear empleo directo o indirecto, e incentivar la actividad económica en un entorno geográfico amplio, especialmente en aquellas zonas deprimidas y abandonadas por la iniciativa privada. En otras circunstancias, puede asumir una producción de carácter supra-económico, en el sentido de generar bienes estratégicos o servicios públicos, muchas veces no rentables según criterios privados; o emprender iniciativas industriales que impliquen un elevado riesgo y que por tanto nunca serán asumidas por la iniciativa privada. En condiciones de monopolio y oligopolio, cada vez más frecuentes en la economía occidental, el excedente empresarial no se origina por la buena gestión de las empresas, sino por el dominio efectivo sobre el mercado, imponiendo al consumidor precios abusivos. La empresa pública, en estos casos, puede ser un instrumento eficaz para introducir competencia y socializar beneficios. La compensación de las variaciones cíclicas de la inversión privada es un ejercicio olvidado -e incluso repudiado- por los liberales, pero que en ciertos períodos conserva todo su valor. Confiar la creación de empleo y la reactivación económica en los momentos de crisis a la iniciativa privada puede suponer un riesgo elevado para la política económica de cualquier gobierno.

La empresa pública aparece así como un instrumento fundamental de la intervención del Estado en la economía, de tal manera que sin ella será imposible que un gobierno se responsabilice de la política económica, y mucho menos de una política económica tendente al pleno empleo.

Algo más que redistribución

Existe hoy una versión "light" de la actuación del Estado en el ámbito económico que consiste en reducirla a la función estrictamente redistributiva. Es decir, se concibe la acción de aquel tan solo como la de un buen ladrón al estilo de Robin Hood que quita dinero a los poderosos, mediante los impuestos, para dárselo a los más necesitados a través de las prestaciones sociales y de los bienes y servicios públicos, rechazando, sin embargo, la actuación directa del Estado en el proceso productivo. Estas teorías, que pretenden diferenciarse del neoliberalismo y que son defendidas hoy por amplios sectores de partidos que se definen como socialistas, encubren en realidad posiciones neoliberales. La redistribución es una función refleja, de segunda derivada. Hablar de redistribución implica que la distribución está dada. Si esta se deja exclusivamente a merced del mercado, y por lo tanto en manos de quienes dominan los centros de poder económico, será muy difícil que el sector público pueda compensar después un deficiente punto de partida. Es más, el segundo paso, la destrucción o minimización de la política redistributiva, es casi la conclusión de un silogismo. La lógica es evidente: si el Estado renuncia a actuar directamente en el proceso productivo, si este ha quedado exclusivamente en poder de las empresas privadas, el crecimiento económico y la creación de empleo dependerán únicamente de los beneficios empresariales, cuyo incremento se convierte en el objetivo principal de toda la sociedad y a esta finalidad debe ir dirigida toda la política económica del gobierno. El Estado tendrá

que rebajar todo lo posible la tributación de las empresas y asumir parte de los costes empresariales. Pero entonces estará totalmente imposibilitado para realizar una política redistributiva. Este es, precisamente, el mensaje lanzado por la teoría de la oferta: hay que aumentar las ganancias de los empresarios todo lo que sea necesario y a cualquier precio. A su vez, los trabajadores -por solidaridad con los parados- deberán reducir sus pretensiones salariales, renunciar al incremento de productividad, e incluso a mantener el poder adquisitivo de sus salarios. Los sindicatos, si no aceptan esta lógica, serán los causantes del paro y la inflación. Desde esta perspectiva, el reparto de la renta deja de ser una lucha entre grupos sociales contrapuestos, para convertirse en un pierde-gana para los trabajadores. Cuando creen que han conseguido acuerdos salariales más ventajosos mediante los convenios, pueden encontrarse perjudicados en su conjunto porque la abstención de los empresarios suponga la recesión y el paro.

Pero ¿hasta dónde deben aumentar los beneficios empresariales? Hasta que lo consideren conveniente los únicos que tienen capacidad de decisión, los empresarios. La entrega de todo el poder económico al sector privado conlleva inevitablemente el chantaje empresarial. Habrá que pasar por todo y conceder todo, con tal de que los empresarios inviertan. Solo la existencia de un sector público fuerte puede romper esta dinámica. Es cierto que los empresarios únicamente invertirán si obtienen ganancias, pero cuál sea el nivel que deban alcanzar estas para que estén dispuestos a invertir dependerá de las oportunidades alternativas que existan. Si se dan operaciones especulativas de alto rendimiento, está claro que el dinero se orientará hacia ellas y dejará al margen otras actividades productivas que originan menores beneficios privados aunque mayor rentabilidad social. Es un tema relativo, no absoluto, donde el nivel del tipo de interés juega un papel determinante. La actuación y el tamaño del sector público no vienen reclamados, al menos en los momentos presentes, por nin-

gún afán nacionalizador, sino por la necesidad de que en la vida económica exista un contrapeso al sector privado; es un simple problema de división de poderes y de su democratización. Sin un sector público fuerte será difícil que el crecimiento se convierta en bienestar social y que la riqueza se distribuya de forma igualitaria. Sin un sector público fuerte será imposible democratizar el poder económico, y sin democracia en el poder económico la política se convierte en un simple fuego de artificio.

Son estas consideraciones, entre otras, las que cuestionan seriamente el modelo que se está siguiendo en la Unión Europea. Una trasnochada idea acerca de la competencia lleva a tratar a las empresas públicas con criterios similares en apariencia a los de las empresas privadas, prohibiendo en la mayoría de los casos que sean receptoras de ayudas estatales. El planteamiento, correcto a primera vista, tiene en realidad dos puntos débiles. El primero es que si a las empresas públicas se les asignan fines añadidos al del mero beneficio empresarial, lo lógico es que se las dote también de medios para llevarlos a cabo. De lo contrario, su actuación tendría que regirse por los mismos parámetros que las empresas privadas. El segundo error consiste en creer que el mercado es libre y perfecto, e ignorar -o querer ignorar- la manipulación que las grandes multinacionales realizan en él. Muchas de estas sociedades tienen un poder parecido o superior al de los Estados y se les consienten actuaciones con sus filiales que a los Estados se les niegan con respecto a las empresas públicas²².

El liberalismo económico encuentra base adecuada de argumentación no tanto en las excelencias del mercado como en las deficiencias del sector público. No se puede negar que en este aspecto muchas de sus críticas tienen fundamento. Los sistemas políticos actuales se encuadran en formas y procedimientos obsole-

22 Por otra parte, las grandes empresas tienen muchos más medios para ocultar las operaciones y los mecanismos de intervención que los Estados, cuyas actuaciones están sometidas por fuerza a una mayor transparencia.

tos, al provenir de un mundo de coordenadas sociales y técnicas muy distintas a las presentes. A pesar de la satisfacción con que hablamos del mundo libre y democrático, lo cierto es que son cada vez más los elementos que conspiran contra nuestras libertades y menos las decisiones en las que se sienten implicados los ciudadanos. La política aparece reservada a unos pocos profesionales mientras que la mayoría de la población vive al margen de ella, refugiada en sus preocupaciones familiares, profesionales o domésticas. Existe un déficit democrático, el Estado inspira desconfianza. Pero de este hecho no pueden inferirse las conclusiones que pretenden los defensores a ultranza de la economía de mercado. En primer lugar, porque muchos de los defectos que se predicán del sector público podrían aplicarse perfectamente al privado. En segundo lugar, porque a ese Estado, al que negamos la posibilidad de intervenir en materia económica, le hemos cedido parcelas mucho más importantes de la realidad social: el monopolio de la violencia y la capacidad para privar a los ciudadanos de libertad, la facultad para legislar en materias que afectan íntimamente a nuestra vida y la prerrogativa de declarar la guerra y hacer la paz. En tercer lugar, porque a ese deficiente juego democrático que se da hoy en nuestro sistema político y que nos hace desconfiar del Estado, viendo en él al gran Leviatán, no es ajeno el poder económico. Muchas veces son sus interferencias las que corrompen al poder político y violan, a través de procedimientos legales o ilegales, las reglas democráticas.

Existe la fundada sospecha de que si el Estado molesta hoy al liberalismo económico no es por su déficit democrático ni por su ineficacia ni siquiera por su posible corrupción, sino por la dificultad que a veces encuentra en manejarlo o por las limitaciones que impone, en ocasiones, al poder económico.

La pretensión de supremacía en términos de eficacia del sector privado queda invalidada cuando en circunstancias excepcionales, como la de guerra, cuando el interés nacional debe primar so-

bre los intereses particulares, se implanta la planificación y se limitan, casi anulándolas, las leyes del mercado. Entonces nadie confía en que la "mano invisible" armonice las diversas piezas del tablero, nadie cree que persiguiendo cada uno el máximo beneficio se optimice la producción nacional.

Programar, planificar, ordenar, son actividades intrínsecas a la vida económica. Ningún empresario puede permitirse el lujo de abandonar la marcha de su empresa al control de una hipotética "mano invisible", sino que, por el contrario, los planes y las distintas alternativas, las hipótesis y los programas, se estudian con detenimiento. ¿Por qué, entonces, los responsables económicos de un gobierno deben confiar en que el mercado, por sí mismo, va a dar solución a los complejos y graves problemas económicos?

No se trata, desde luego, de una planificación total y absoluta donde se determinen de forma centralizada los menores detalles de la economía y se decidan pormenorizadamente todos los bienes a producir. Sabemos ya lo que ha dado de sí este sistema. Pero tampoco podemos aceptar su contrario, en el que todo se deja a la improvisación del mercado. Existen sectores estratégicos, servicios públicos, bienes de primera necesidad, cuya producción es necesario garantizar. Hay costes sociales y economías externas y, sobre todo, valores y fines que el mercado no capta.

Un problema de poder

Las privatizaciones están siendo, sin duda, un saneado negocio para el capital y un expolio para todos los ciudadanos, pero constituyen, sobre todo, un problema de poder. El Estado, la sociedad, pierden poder para transferírselo a un número muy reducido de sujetos privados. Lo que era de todos pasa a ser de unos pocos. El tema es hartó más preocupante cuando se realiza en sectores estratégicos, en mercados cautivos, en suministros y servi-

cios esenciales: gas, petróleo, energía, electricidad, banca, comunicaciones, etcétera. La sustitución de un monopolio público por un oligopolio privado sólo puede significar mayor indefensión del consumidor y del ciudadano y la acumulación de poder en el capital, capital que en muchas ocasiones puede ser foráneo.

Este vaciamiento de lo público con la correspondiente concentración de poder en manos privadas nos retrotrae una vez más al problema de la soberanía y de la democracia. Cuando una oligarquía puede controlar a través del dinero la casi totalidad de los medios de comunicación; cuando puede monopolizar a través de múltiples instituciones creadas ad hoc el discurso y la ideología social; cuando puede comprar —de manera más o menos sutil— a periodistas, técnicos, economistas, políticos y creadores de opinión; cuando puede condenar al silencio, a la marginación y al ostracismo a los disidentes; cuando los propios partidos políticos se hacen permeables mediante su financiación a las peticiones del poder económico, ¿es posible continuar hablando de democracia? En esa sociedad del *laissez faire*, del Estado policía a la que algunos nos quieren hacer retornar, ¿dónde reside la soberanía efectiva?

Porque el problema es que cuando el poder político renuncia a controlar al poder económico, es el poder económico el que termina controlando al político.

Estados y democracia en la era de la globalización:

desde el Estado soberano absoluto al Estado “administrativo”

— Massimo L. Salvadori*

La lucha por el control de los recursos estratégicos

En todas las formas de sociedad quien es capaz de controlar los que podemos llamar los recursos estratégicos y de tomar las decisiones fundamentales relacionadas con su distribución y uso detenta el mayor poder. Que luego este poder sea reconocido o no como legítimo, que sea real y no aparente o, al mismo tiempo real y aparente, es de por sí un dato secundario con respecto a la sustancia del poder mismo. La posesión o el control de los recursos estratégicos ha constituido siempre el factor decisivo de la superioridad de un grupo social o de una clase sobre las otras partes, de un pueblo o de un Estado sobre otro.

* Massimo L. Salvadori, Universidad de Turín, Italia, y colaborador del periódico La Stampa. (Traducción de Antonella Attili.)

Cuáles recursos se pueden definir como estratégicos, depende del tipo de sociedad y del grado de su evolución. En las sociedades antiguas y en las medievales, el principal era la fuerza militar. Otros importantes recursos contribuían a hacerla más eficaz pero, en último análisis, quien ejerciera la fuerza militar de manera incontrastada detentaba por consiguiente el poder en el interior y ante los opositores externos.

Con la formación del Estado moderno, la fuerza militar siguió siendo más que nunca el fundamento del poder último pero, de manera mucho más acentuada que antes, vino a ser el producto de otros recursos estratégicos; a saber, de aquellos recursos específicamente puestos a disposición por los desarrollos del proceso de modernización económico-social. Para disponer de un aparato militar capaz de controlar de manera estable el territorio en el interior y de competir con los demás Estados en la escena internacional, un gran Estado debía poseer algunos requisitos irrenunciables. Ellos eran: la destrucción o por lo menos el sometimiento de los poderes particularistas de matriz feudal; un adecuado poder de imposición de tributos; un aparato burocrático centralizado; la capacidad tecnológica necesaria para construir y mantener instrumentos de guerra dependientes de manera creciente de la industria. Cuando analizamos las guerras europeas a partir del siglo XVI, la confrontación entre Europa y el Imperio Otomano, la penetración y la dominación europea en África, Asia y América, podemos ver muy bien como invariablemente el factor de superioridad, en primer lugar de las clases dominantes en el interior de los Estados, en segundo lugar de algunos Estados sobre otros, en tercer lugar de la Europa moderna en general sobre el resto del mundo, tuvo como fundamento la posesión o el control de la combinación de los recursos estratégicos esenciales. Entre el siglo XVI y mediados del XVIII, fue dicha combinación de recursos lo que en Europa llevaba a la vanguardia antes a unos Estados y luego a otros; determinando de este modo la posición hegemó-

nica, por un lado, de cada gran potencia en el viejo continente y, por otro lado, de este último con respecto al resto del mundo, dando origen a lo que ha sido definido como la "centralidad" europea. El proceso de modernización fungió como poderoso factor de selección de los titulares de la potencia. Quien no alcanzó o perdió el control de los factores de la modernización al mismo tiempo perdió, en mayor o menor medida, su capacidad de independencia o de autonomía. El derrumbe de la potencia del Imperio Otomano y del Imperio Chino, y la caída de Japón entre los siglos XVIII y XIX fueron ejemplos clamorosos de los efectos a nivel internacional de la decadencia determinada por la pérdida de la posesión de los recursos estratégicos.

Con base en el mismo principio, desde el siglo XVI al siglo XX las variaciones de los equilibrios de poder en Europa y aparte de ésta fueron constantemente determinadas por la adquisición, por la pérdida o por la reconquista de la combinación de los recursos estratégicos. El siglo XVI vio el ascenso de España, Inglaterra y Francia; el siglo XVII vio la decadencia española y el ascenso holandés; a caballo entre los siglos XVII y XVIII Rusia conoció la modernización puesta en acto por Pedro El Grande, haciendo así su entrada entre las potencias; el siglo XVIII fue dominado por Inglaterra, Francia, Prusia, el Imperio Austríaco y Rusia. Cuando el desarrollo capitalista moderno en su forma industrial devino el núcleo fundamental del poder tanto militar como económico, tuvo entonces lugar en la segunda mitad del siglo XIX una drástica redistribución del poder. Con un dinamismo excepcional, a Inglaterra y a Francia se sumaron Alemania en Europa y Estados Unidos y Japón fuera de Europa; estos últimos fueron los primeros entre los países no europeos en conquista de la posesión de los recursos estratégicos en la edad de la modernización industrial.

La Primera y la Segunda Guerras Mundiales tuvieron como objetivo esencial la lucha entre las grandes potencias para la redis-

tribución de los recursos estratégicos, ya en modo decisivo compuestos por la combinación de industria, ciencia, tecnología, capacidad de organización de los aparatos estatales y económicos, y capacidad de encuadrar y movilizar a las masas. La primera de las dos grandes guerras vio antes que nada sucumbir por su debilidad, al imperio zarista, la potencia menos capaz de disponer de los recursos industriales necesarios; mostró la reciente potencia alemana; y finalmente marcó el ascenso de los Estados Unidos ya en posición de potencial predominio mundial. El Segundo Conflicto Mundial mostró la gran fuerza de Alemania y de Japón, la debilidad orgánica de Italia, la declinación de Francia y de Inglaterra y, en conclusión, mostró la superioridad incontrastada, por un lado, de los Estados Unidos y, por otro, de la Unión Soviética.

El advenimiento del orden bipolar después de 1945 conllevó una redistribución de los factores de la potencia sin precedentes en la historia mundial; en el sentido de que dos potencias concentraron en sus propias manos el máximo grado de posesión de los recursos estratégicos: los Estados Unidos de manera plena; la Unión Soviética no de manera plena pero, de cualquier manera, en medida superior a la de cualquier otro Estado que le seguía en la jerarquía de la potencia. Este elemento fue la base para que únicamente los Estados Unidos y la Unión Soviética fueran, en efecto, unas "superpotencias". Anteriormente un número mucho más amplio de Estados se había encontrado en condición de poseer los recursos estratégicos. De aquí que el orden internacional tuviera un carácter acentuadamente multipolar.

El significado y los tipos de soberanía de los Estados

La posesión de los recursos estratégicos representó siempre el fundamento de la "soberanía total" (considerada como concepto límite) de un Estado. Por "soberanía" debe entenderse la capaci-

dad de un sujeto de asignar autónomamente fines a su voluntad, sin el condicionamiento determinante por parte de otros sujetos; lo cual requiere de poder contar con una acumulación de fuerzas suficientes para sustentar su autodeterminación. Cuanto menores los medios a disposición, tanto más el sujeto resulta condicionable desde el exterior: hasta el extremo de perseguir ya no los fines deseados por él, sino de ejecutar aquellos impuestos por otros. El concepto de soberanía total presupone, en suma, que el Estado sea capaz de hacer valer eficazmente su mandato en el interior y que, al mismo tiempo, pueda hacer efectiva su política exterior según un proceso decisonal no condicionado en modo vinculante por otro Estado o por un conjunto de otros Estados. Se tiene soberanía en sentido pleno únicamente cuando ella puede hacerse valer tanto en el interior cuanto hacia el exterior. Cuando, por el contrario, un Estado logra ejercer con eficacia la soberanía en su interior pero no en el exterior, entonces se tiene una soberanía demediada. Finalmente, cuando un Estado actúa, tanto en el interior como en el exterior, con base en decisiones de otros Estados la suya es, entonces, una soberanía sólo aparente. Ésta es una constante que no encuentra refutación en la historia de todos los tiempos y de todos los países. Ahora bien, en la época sucesiva a 1945 el primer tipo de soberanía caracterizó a los Estados Unidos y la Unión Soviética, el segundo tipo, a la Gran Bretaña y Francia; mientras que el tercer tipo ha sido propio de los países que por diversas razones vivieron en la condición sustancial, aunque no formal, de países totalmente dependientes e incluso satélites.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Europa, que a lo largo de siglos había sido la patria del Estado soberano absoluto, conoció en su conjunto un vertiginoso eclipse de la soberanía: en el sentido de que ninguno de los Estados del viejo continente, a excepción de la Unión Soviética euro-asiática, siguió en posesión de una completa capacidad de autodecisión, o sea, de la soberanía

total. Todos los demás Estados conocieron, si bien en diversos grados, una condición de dependencia, de heterodirección. Ello significó que en casos extremos les fue sustraída la posibilidad de decidir, como por el contrario era propio del Estado soberano absoluto, sobre aquel conjunto de factores como: la paz y la guerra, el modelo de desarrollo económico, el tipo de instituciones políticas, las alianzas internacionales. La pérdida de soberanía fue completa en todos los países secundarios englobados en el imperio soviético y hasta fue teorizada por el Estado dominante (pensemos en la teoría brezneviana de la "soberanía limitada"). Sólo China, en los inicios de los años sesenta, tuvo la fuerza de rebelarse a dicha pérdida de soberanía: al grado que el conflicto chino-soviético debe ser considerado ante todo como una lucha en torno a la cuestión de la soberanía y como manifestación de la voluntad de China de entrar en posesión de por lo menos algunos de aquellos recursos estratégicos sin los cuales la soberanía de un Estado deviene en el extremo una ficción. En los países sometidos a la esfera de influencia de los Estados Unidos, la cuestión de la soberanía de los Estados secundarios se planteó de manera muy distinta en relación con diversos factores. Pero no de manera tan distinta con respecto a un punto: que ningún país en el mundo no soviético, ni siquiera la Gran Bretaña y Francia, conservaron la plenitud de soberanía que habían poseído antes del Segundo Conflicto Mundial. De todos modos, la principal diversidad entre el bloque soviético y el bloque occidental consistió en el hecho de que, en el interior del primero, el país que detentaba la soberanía total, la Unión Soviética, fundó su relación con los países secundarios principalmente en el dominio; es decir, sobre la fuerza militar y sobre clases dirigentes impuestas sin consenso. Mientras que por lo general, en el segundo bloque, los Estados Unidos hicieron valer su influencia mediante una relación de hegemonía, esto es, de dirección, pudiendo contar sobre clases dirigentes no impuestas sino legítimamente constituidas mediante el proceso

democrático. Ello no quita que también los Estados Unidos, a su vez únicos detentadores de la soberanía total en el mundo no soviético, previeran, de ser necesario, el uso de fuerza directa, en primera o por interpósita persona, en caso de peligro de derrumbe interno en uno de los países dependientes. En efecto, ello tuvo lugar en América Latina y en Asia; y habría podido acontecer también en Italia, en caso de una victoria electoral del mayor de los partidos comunistas occidentales. Con un significativo paralelismo con el caso de China, en Europa Occidental, el general De Gaulle en los años sesenta intentó sustraer a Francia de la dependencia de los Estados Unidos, en el intento de reconquistar para su país la soberanía total ya sea por medio de su salida de la OTAN ya sea aprobando un programa científico-tecnológico-militar tendiente a la conquista de los recursos estratégicos. Un intento tan significativo cuanto sólo parcialmente logrado.

De la “internacionalización” a la “globalización”

Quisiera ahora pasar a tratar muy esquemáticamente el fenómeno de la globalización, y su relación con el problema de la soberanía de los Estados y de la democracia.

En su significado más general, el término “globalización” debe ser entendido como un concepto que indica el resultado extremo de la internacionalización. Pero hay que entender los dos términos en su especificidad y también en su oposición recíproca. En efecto, la “internacionalización” significa el establecimiento y la intensificación de las relaciones entre diversos sujetos autónomos, en primer lugar entre Estados; la “globalización” indica una intensificación de relaciones que tiende a rebasar los límites tradicionalmente puestos por los Estados hasta la constitución de un mundo en el cual prevalecen libres relaciones entre sujetos que tendencialmente ya no son en primer lugar los Estados, sino las entidades económicas.

Fueron dos las fuerzas de tracción, primero de la internacionalización y luego de la globalización: la expansión económica y el comercio de las ideas, de los descubrimientos científicos y de las innovaciones tecnológicas con todas sus consecuencias. Es necesario captar cómo en la edad contemporánea actuó el empuje primeramente hacia la internacionalización y sucesivamente hacia la globalización. Si la internacionalización tuvo sus principales raíces en los efectos económicos y políticos de los grandes descubrimientos geográficos de los siglos XV y XVI así como en la intensificación del comercio entre los Estados, entre los siglos XVIII y XIX experimentó una aceleración siempre más intensa a partir, por un lado, de la Revolución Industrial y, por otro, del reforzamiento de una cultura cosmopolita de carácter primordialmente tecnicocientífico. Industria, ciencia y tecnología constituyeron los grandes factores de unificación del mundo occidental. No obstante ello, las tendencias hacia la unificación de matriz económica y científico-tecnológica encontraron fuertes obstáculos, ante todo por parte de las grandes potencias debido a motivos militares, ideológicos y geopolíticos. En efecto, entre el siglo XIX y la primera mitad del XX, llevando a consecuencias siempre más extremas la lógica puesta en acto por los mayores Estados hasta los albores de la historia moderna, las grandes potencias obstaculizaron, pusieron límites y, en casos extremos, decididamente combatieron los procesos de internacionalización de carácter económico y cultural en nombre de su política y de su autonomía y soberanía. El Estado moderno, orientado a la defensa de la soberanía total y al control directo sobre los recursos estratégicos, hizo por ende prevalecer, cuando era necesario, los sistemas de economía nacional dirigidos a contener en muchos casos en el mínimo posible la dependencia del exterior, aun a expensas de la conveniencia económica. El proteccionismo y, en el caso extremo, las políticas autárquicas representaron las manifestaciones típicas de esta línea. A su vez, el liberalismo fue la bandera de potencias

como Inglaterra dotadas de una condición de supremacía industrial y, por ende, más que expresión de un interés nacional, lo fue de un ideal internacionalista. En este cuadro, las grandes potencias se orientaron, en la edad moderna y contemporánea hasta el 1945, hacia la construcción de zonas propias de autosuficiencia en la forma de imperios o de sistemas de influencia, o de la combinación de unos con otros. En el curso de las dos guerras mundiales, las potencias agresivas persiguieron deliberada y declaradamente un nuevo orden orientado al objetivo de una drástica redistribución de los recursos estratégicos a expensas de las potencias hasta entonces más favorecidas.

El imperialismo moderno no ha sido otra cosa que el intento por parte de las grandes potencias de responder a los impulsos objetivos hacia la internacionalización, provenientes desde la economía, desde la ciencia y desde la tecnología, mediante la expansión de un Estado o de grupos de Estados a expensas de sus opositores. Lo que de ello derivó es lo que podemos llamar -con una definición que por sí misma ilumina los elementos contradictorios del fenómeno- la internacionalización imperialista. La idea de que las razones de la economía deben ser puestas en la base de las relaciones internacionales y de que tales razones pudieran ser ya suficientemente fuertes como para sustituir a aquéllas ligadas a los contrastes entre los Estados, constituyó el núcleo fuerte de los 14 puntos dictados en enero de 1918 por el presidente norteamericano Wilson. Él sostuvo que ya era tiempo de que el imperialismo y el militarismo cedieran paso a una paz de la cual el libre intercambio tenía que constituir el elemento vital. Por un lado, la Sociedad de las Naciones tenía que garantizar una paz fundada en principios democráticos; por otra, el liberalismo tenía que permitir la valorización de los recursos económicos según criterios de mayor eficiencia y en relación con las conveniencias de una verdadera división del trabajo a escala mundial.

El wilsoniano fue el primer gran intento de poner las premisas de globalización, fundada en el primado de los intereses económicos, en lugar de la internacionalización imperialista, fundada en la primacía de los Estados soberanos absolutos. Su fracaso se debió a diversos elementos: al hecho de que, mientras en teoría dejaba entrever para el futuro el primado de los intereses del primer tipo sobre aquéllos del segundo tipo, en la práctica hacía temer en el presente la primacía de los Estados Unidos, como potencia, sobre las otras potencias; el hecho de que la Europa anglofrancesa estaba todavía decidida a hacer prevalecer su lógica imperial ligada al colonialismo y a sus sistemas hegemónicos; al hecho de que los estadounidenses rechazaron el proyecto wilsoniano y se encerraron en el aislacionismo, convencidos de que la economía mundial no necesitaba de un gobierno político como el representado por una Sociedad de las Naciones. Así, esta última nació como un aborto y sobrevivió vaciada y pervertida con respecto a las intenciones wilsonianas, hasta derrumbarse finalmente en la total impotencia.

La paz cartaginense impuesta en 1919 a Alemania por Francia e Inglaterra, los frágiles sistemas hegemónicos contruidos por éstas y su crisis, el renacimiento militar y estatal de Alemania bajo el nazismo, el desafío mortal lanzado por los alemanes por un lado a Francia y a Inglaterra y por otro a la Unión Soviética, la expansión japonesa en Asia constituyeron fenómenos en cierto sentido secundarios, todos reconducibles al fenómeno principal: la reproposición en gran estilo de la internacionalización imperialista. O sea, la reproposición de la competencia entre los grandes Estados dirigida a obtener o preservar en clave particularista la posesión de los recursos estratégicos necesarios para la defensa de la soberanía o potencia total.

El resultado de la Segunda Guerra Mundial puso fin a este capítulo, pero sólo de manera parcial y totalmente contradictoria. Marcó la conclusión de la historia europea iniciada en el siglo

XVI, en la medida en que privó a todos los Estados del viejo continente, sin excepciones, de la soberanía total y destruyó el proyecto alemán de reconstruir la centralidad de Europa. Sin embargo, el resultado de la Segunda Guerra Mundial transfirió la soberanía total en las manos de las dos superpotencias; las únicas en posesión de los recursos estratégicos que constituyan ya el presupuesto de la potencia mundial: principalmente el armamento atómico o la primacía absoluta en este campo. Pero, al mismo tiempo, el sistema imperial soviético y el sistema hegemónico estadounidense pusieron las bases para el pasaje a la globalización, aunque de manera parcial y por ende inconclusa. En efecto, unieron económicamente, con una amplitud y una intensidad sin precedentes, aquellas partes del mundo sometidas a su influencia. Gradualmente el mundo occidental limitó el proteccionismo hasta eliminarlo en vastas zonas, favoreciendo en escala antes desconocida el intercambio de mercancías y de capitales, en primer lugar -aunque no sólo- entre los Estados Unidos y Europa democrática; y, al interior de esta última, la Comunidad Económica se fue extendiendo. En el Imperio Soviético, aun con las características impuestas por la primacía de los intereses de la URSS, se desarrolló la división del trabajo y de la producción según los esquemas y las exigencias de la planificación centralizada.

La tendencia objetiva a la parcial globalización económica fue acompañada por un programa de globalización no sólo económica sino también política. En 1945, las potencias victoriosas procedieron a la construcción de las Naciones Unidas, las cuales reflejaron dos exigencias en neta tensión entre sí. Idealmente, las Naciones Unidas habrían tenido que constituir el instrumento de la superación de la tradicional política dominada por las grandes potencias, que no reconocían límites a su soberanía absoluta, y de la equiparación de la soberanía de todos los Estados; además, habrían tenido que ser el instrumento de una cooperación económica a escala planetaria siempre más intensa de la democratiza-

ción universal, de la colaboración entre los Estados con diverso régimen social y político. En la práctica, las Naciones Unidas padecieron en pleno las consecuencias, primero, del dominante sistema bipolar y luego, sobre todo después de la aparición de China como gran sujeto de la política mundial, del sistema multipolar. De tal manera, a lo largo de toda una época histórica después de 1945, la tendencia a la globalización fue contrarrestada por la persistencia de la internacionalización imperialista sobre la base de una situación caracterizada por la drástica reducción de los grandes sujetos dotados de peso mundial.

El advenimiento de la verdadera globalización es el resultado de la combinación de diversos factores: unos de naturaleza estructural y otros de naturaleza política e institucional. Indicándolo muy sintéticamente, ellos son: por una parte, el desplazamiento de la acumulación del capital y de la división del trabajo preponderantemente más allá de los confines de los Estados o de los grupos de Estados, con el abandono de los sistemas más o menos "cerrados"; la estandarización dominante de los productos; la rapidísima difusión y homogeneización de las tecnologías; la revolución informática. Por otra parte, tenemos: el derrumbe del imperio soviético y la penetración del libre mercado en los territorios que le pertenecían, y la apertura de la misma China comunista a través de una interrelación paulatinamente más estrecha con el Occidente. Aquellos factores geopolíticos y tecnológicos que se oponían a la superación de un mundo marcado por contraposiciones frontales de valores y de intereses, y por dificultades materiales para hacer del mundo una "aldea global", cayeron entonces rápidamente. La soldadura entre estos dos componentes tuvo como efecto el dar un enorme impulso a la afirmación de un mercado mundial unificado y de los sujetos que son sus fuerzas decisivas. Estos últimos van asumiendo cada vez más en sus manos el control de los recursos estratégicos; control que va desplazándose desde los Estados hacia las fuerzas que en primera perso-

na dirigen el mercado unificado. Fuerzas que -es necesario subrayarlo con vigor-, a pesar de que ejercen una creciente influencia política sobre la vida de los Estados, están desprovistas de toda legitimación política; no se encuentran sujetas a controles democráticos y se presentan como políticamente irresponsables. La consecuencia es clara: el concepto tradicional de soberanía absoluta de los Estados es puesto radicalmente en crisis. A tal grado que plantea con fuerza los interrogantes: ¿Dónde está ahora el núcleo fuerte de la soberanía? ¿Quién es el titular no formal sino sustancial de la soberanía? ¿Quién la ejerce de hecho y cómo se puede realmente controlarla? Aquí emerge el problema decisivo de la relación entre poder sustancial, soberanía y democracia; entre sustancia y forma de la democracia en la nueva era de la globalización.

El problema de la soberanía en la nueva era

El Estado moderno, tanto nacional como multinacional, sea unitario sea federal, se apoyó en el presupuesto de su soberanía absoluta, esto es, de la plena autodeterminación en el ámbito de sus confines. Dicha autodeterminación tenía como objetos prioritarios el sistema político y la naturaleza de las relaciones económico-sociales. Bajo este perfil no hay ninguna diferencia entre regímenes no democráticos y democráticos; tan es así que el pasaje del Estado absolutista autoritario al liberal y finalmente democrático no cambió en nada la sustancia de la idea de la soberanía. Mientras que lo que el pasaje cambió fueron el fundamento, las formas, los procedimientos de la expresión y los modos de legitimación de la soberanía misma.

En esta idea de soberanía se encuentra incorporado ante todo el principio según el cual la libertad de un pueblo o de los pueblos comprendidos en un Estado depende de dicha capacidad de autodeterminación en lo que respecta a los modos de vida y a la

distribución de los recursos materiales. Tarea del Estado y de la sociedad comprendida dentro de sus confines es la de organizar bajo su exclusivo control, y con base en sus valores culturales y en sus ideales sociales, la explotación y la distribución de los recursos producibles en el interior o importables desde el exterior. En los Estados no democráticos, la formación y la ejecución de las decisiones es entregada a una clase dirigente liberada del control popular formal. Por el contrario, en los Estados liberales y democráticos la clase políticamente dirigente es el producto de la competencia entre los partidos y al pueblo en su conjunto toca la tarea de dar o quitar consenso a la clase políticamente dirigente y, de este modo, de contribuir a su selección. La soberanía, entendida como total, incluye necesariamente el control y, en el extremo, también el mandato imperativo sobre los centros de poder económico en relación con una determinada concepción de la jerarquía de los poderes y con la idea de la primacía del poder político sobre todos los demás poderes.

Los desarrollos posteriores a la Segunda Guerra Mundial modificaron profundamente los términos de la cuestión, hasta determinar en tiempos más recientes la crisis de la soberanía sustancial de los Estados principalmente en relación con un punto: a su creciente incapacidad de controlar los grandes centros de poder económico; un poder que se globalizó rápidamente. Tanto que se perfila un trastocamiento de la relación de poder, con base en la cual la vida económica y también política de los Estados se encuentra cada vez más controlada por las finanzas y por la economía globalizadas. A este respecto es significativo que, en la misma ritualidad que acompaña a la formación de los gobiernos y a la acción de los gobiernos de los Estados, juegue un papel crucial la complacencia o no por parte del poder financiero y económico internacional.

Pero, junto con la tradicional soberanía de los Estados, se pone en discusión -y no podría ser de otro modo- la eficacia de la

democracia que, si bien es capaz de influir todavía en la selección y en las decisiones de las clases políticas de cada Estado, no es capaz de hacer lo mismo con respecto a los titulares del poder económico globalizado. En efecto, el poder económico nacional e internacional siempre influyó poderosamente la política de los Estados, ciertamente también antes de la globalización; pero era característico de un Estado soberano en sentido pleno el tener eventualmente los medios para limitar, controlar y también combatir dicha influencia de acuerdo con sus fines. Ahora se va delineando un escenario decididamente modificado. El poder financiero y económico asumió una naturaleza orgánicamente supraestatal hasta volverse un factor decisivo, como nunca antes, de la estabilidad de los sistemas políticos estatales. En breve, este poder sustrae siempre más a los Estados, y hasta a las mismas grandes uniones de Estados, el control sobre parte esencial de recursos estratégicos.

La globalización de un proceso similar resultaba todavía decididamente limitada en el sistema internacional dominado por las superpotencias. El derrumbe del imperio soviético y la apertura de China al mundo occidental, por un lado, y la revolución informática por otra -como ya observábamos- favorecieron el salto de calidad, constituyendo las premisas de la formación de un mercado mundial unificado que hizo posible que las grandes empresas financieras e industriales construyeran una red propia de control y de mandato sobre todo el globo.

Podemos decir que el empuje del poder económico hacia la globalización rebasó ya decididamente también a las iniciativas de los Estados, dirigidas a dar una respuesta institucional a la marcha del libre mercado. Las zonas de libre intercambio formalmente creadas en Europa y en América, como la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio, resultan ya por muchos aspectos parciales e inadecuadas. De modo que el impulso proveniente directamente de los grandes centros financieros e industriales tiene

tiempos de aceleración que rebasan el impulso transmitido por los Estados.

El problema de la democracia

El proceso de globalización tiene un carácter objetivo. Posee una fuerza comparable con aquella producida en los inicios de la edad moderna por los grandes descubrimientos geográficos y, a comienzos de la edad contemporánea, por la Revolución Industrial y por la revolución de los transportes. Los confines tradicionales se están rompiendo y perdiendo peso con ritmo muy rápido. No hay vuelta atrás.

Los nuevos confines que marcan actualmente el mundo deben ser reconducidos sobre todo a la división entre quienes participan en el desarrollo económico y social, y quienes son excluidos del mismo hasta el punto de no ser capaces, no sólo de participar de los bienes que dicho desarrollo introduce en el mercado mundial, sino hasta de adueñarse del lenguaje científico y técnico que es su condición primera.

Junto a las barreras que separan a quienes participan del desarrollo de aquellos que no, hay otras barreras distintas pero igualmente importantes. Son aquellas que dividen a los pocos que deciden de los muchos que no deciden. La democracia moderna ha sido el medio con el cual en el ámbito de los Estados se trató de someter el poder de unos pocos al control, o por lo menos a los índices de aceptación, de los muchos. En nuestros tiempos, en relación con la globalización dominada por los grandes centros del poder económico y financiero internacional, los sistemas democráticos corren el riesgo de sufrir un drástico vaciamiento; vale decir, de perder cada vez más su sustancia. Se asiste al hecho de que en muchos casos los bancos centrales no son capaces de controlar y eventualmente de hacer frente a las decisiones y las

operaciones de aquellos grandes centros: impersonales ante los ojos del gran público y políticamente irresponsables.

De ser así, la democracia como medio a disposición de los ciudadanos para determinar las formas del poder y de controlar sus efectos que plasman la vida de todos debe ser repensada y llevada a la altura de las dinámicas del desarrollo en la era de la globalización. Es una tarea ardua pero necesaria.

Pensadores como Locke, Montesquieu y Madison nos dieron los fundamentos de una gran teoría de la relación entre libertad y poder en el mundo moderno que abrió el camino a la democracia en los últimos dos siglos. Llegó ahora el momento de mirar a nuestros problemas con la misma amplitud y determinación que ellos demostraron, teniendo sin embargo plena conciencia de cuánto ha cambiado nuestro mundo con respecto al de ellos. Nada contribuye tanto a desgastar y, en el extremo, a minar la democracia cuanto la incapacidad de renovarla. La democracia es una planta delicada y puede vivir sólo si quien quiere defenderla cuida sus raíces, con un espíritu orientado al mismo tiempo al idealismo de los fines y al realismo de los medios. El peor modo para traicionar la democracia es salvaguardar su apariencia vaciando su sustancia.

Del Estado soberano absoluto al Estado "administrativo"

No debemos olvidar que cuando hablamos de globalización nos referimos a una tendencia; la cual, si bien ya se presenta con fuerza, no debe por cierto ser entendida como algo que proceda haciendo una especie de tabula rasa ante sí. En particular, subrayar que nos encontramos ante una crisis de las formas de la soberanía ligadas al Estado soberano absoluto en el contexto de la tradición política de potencia de los Estados no significa afirmar

que la función del Estado mismo esté perdiendo sentido. Por el contrario, lo que se quiere afirmar es que estamos asistiendo a una transformación de su papel y, en consecuencia, también de la política.

El Estado soberano absoluto estaba orientado primordialmente a enfrentar, de manera frecuentemente muy dramática y según las diversas modalidades derivadas de sus expresiones institucionales, los problemas del conflicto político-social interno y del conflicto externo bajo el temor de dos desembocaduras extremas: la guerra civil y la guerra internacional. La política al interior de los Estados tenía un punto de referencia "fuerte": el poder de decidir, según un proceso enteramente interno a sus confines, sobre cuestiones determinantes para la vida de la sociedad. Mientras se mantuvo este tipo de exigencia predominante, los organismos internacionales fueron totalmente ineficaces o poco eficaces.

Si la actual tendencia hacia el desarrollo del mercado unificado y la expansión de los procesos de democratización, y hacia la disminución o pérdida de peso de los conflictos políticos y sociales de carácter radical tuviese que consolidarse definitivamente, habría que esperar el impulso a la ampliación del principio federativo, de las zonas de intercambio libres de toda vinculación interna, de los órganos de gobierno internacional. Además, en un cuadro como éste sería probable que las controtendencias, constituidas por la irrupción de los empujes nacionalistas, de los conflictos étnicos y religiosos, de las luchas de diverso tipo todavía agudamente presentes en tantas partes del mundo, adquirieran un carácter históricamente residual o por lo menos "marginal".

En un mundo en el cual se afirma como prevaleciente el impulso hacia la globalización, los Estados particulares -si bien en grados y en maneras distintas- parecen estar destinados a ejercer su papel primario ya no en calidad de detentadores de la soberanía política absoluta, sino de centros de poder de regulación y de

“administración” del mercado unificado y en calidad de titulares de un poder de mediación y de contratación de los recursos puestos a disposición de ese mismo mercado, teniendo como elementos de referencia por arriba a las instituciones de gobierno internacional y las fuerzas económicas que dominan el mercado unificado, y por abajo a las fuerzas sociales y políticas colocadas al interior de su territorio.

El Estado soberano absoluto, con relación a la conflictualidad entre las clases sociales y a la lucha entre Estados, llevaba a las clases dirigentes a dramatizar -como dijimos- la política interior e internacional produciendo dentro de sus confines un efecto centrípeto: la apelación a la movilización política e ideológica en contra de las amenazas potenciales o actuales, tanto internas como externas. Esto tenía lugar en todos los Estados que participaban directamente en la política de potencia.

En un horizonte en el cual se afirman las tendencias a la globalización y sobre la política de potencia prevalecen la colaboración o la competencia pacífica, el papel del Estado es por ende “depotencializado” con respecto a sus funciones tradicionales, mientras que la “administración” se vuelve la “normalidad”. Lo cual conlleva que la disminución o el debilitamiento de la fuerza centrípeta puede aumentar -como concretamente sucede cada vez más en muchos casos- las fuerzas de tipo centrífugo, que dan vigor a la demanda de distribución “regional” de la administración y de su gestión política. Según ejemplos que se han consolidado en los Estados federales, la soberanía ya no tiene como sujeto al Estado tout court y como fundamento al pueblo de manera indivisa. La idea democrática de equilibrio y de distribución del poder ya no se expresa solamente, a nivel del gobierno central según la clásica tripartición; ésta da nuevo vigor a la demanda de distribución del poder también entre gobierno central y gobierno periférico o local en sus múltiples articulaciones posibles.

Regresando a la cuestión crucial de la que hemos partido, a saber, la relación entre poder y recursos estratégicos, nos parece poder afirmar lo siguiente con respecto al futuro de los Estados. El destino del Estado "administrativo", enfrentado con los centros financieros y económicos protagonistas del proceso de globalización, puede delinearse siguiendo dos líneas opuestas de desarrollo: o la mayor subordinación paulatina del primero a los segundos, o una acción concertada de los Estados para constituir los órganos políticos internacionales dotados de adecuados poderes de control sobre aquellos centros. La recuperación de una política "fuerte" no parece que se pueda dar más que a nivel de la fuerza de los nuevos sujetos capaces de disponer en escala supraestatal de aquellos recursos que en nuestra época adquieren un carácter estratégico.

La reforma del Estado entre modernización y democratización

— *Norbert Lechner**

En los últimos años ha tenido lugar una profunda transformación de las sociedades latinoamericanas, orientada por una estrategia que, de modo genérico, podemos denominar neoliberal. En este marco se han llevado a cabo amplias reformas del Estado. Enfocando al Estado fundamentalmente como obstáculo que impide el libre despliegue del mercado, las reformas estuvieron encaminadas a eliminar, o por lo menos a restringir, la intervención estatal. Sin embargo, el mismo avance de la economía capitalista de mercado ha suscitado problemas que nos remiten al Estado. Parafraseando una conocida cita, propongo la siguiente perspectiva: después de haber visto al Estado únicamente como problema, es hora de enfocarlo como solución.

Mi propósito es plantear la reforma del Estado en relación con dos referentes: modernización y modernidad. Por un lado, la re-

* Norbert Lechner, FLACSO, Sede México.

forma del Estado ha de responder al proceso de modernización, caracterizado por una globalización de la racionalidad del mercado. La primera exigencia consiste pues en adecuar el Estado a las dinámicas, nacionales y globales, de la modernización; dinámicas que abarcan no solamente al mercado, sino a la sociedad en su conjunto. En este sentido, la reorganización de la sociedad implica una reorganización del Estado. Pero la modernización por sí sola no define ni su rumbo ni su sentido; ella remite a la modernidad en tanto producción deliberada del orden. En consecuencia, por otro lado, la reforma del Estado ha de asumir la conducción política de los procesos de modernización; esto es, la democracia. La segunda exigencia consiste, entonces, en expresar ese proceso de autodeterminación colectiva, mediante el cual una sociedad decide la orientación de su desarrollo. Desde este punto de vista, la reorganización del Estado es una condición para la reorganización de la sociedad. Ahora bien, modernización y democratización obedecen a racionalidades diferentes; en consecuencia, las políticas democráticas suelen ser subordinadas a las exigencias de la modernización económica. Sobre este trasfondo, me pregunto si la invocación de la sociedad civil contribuye a actualizar la racionalidad de la política democrática.

Estado y modernización económica

Tomemos como punto de partida la siguiente premisa: la forma de Estado se encuentra determinada por su contexto histórico-social y, por consiguiente, la reforma del Estado ha de ser evaluada en tanto adecuación a un cambio del contexto. Esta premisa nos pone en guardia frente a una sacralización o demonización del Estado y sugiere una perspectiva histórica, que visualiza al Estado en relación con los desafíos de la época. Conviene pues revisar brevemente los antecedentes de la actual reforma del Estado. Así como busca resolver los problemas del Estado desarrollis-

ta, éste a su vez surge del agotamiento del Estado liberal.

Recordemos que desde comienzos de siglo la incapacidad del Estado liberal-oligárquico por resolver la "cuestión social", frecuentemente entrelazada con la "cuestión nacional", provoca una intensificación de los conflictos, que a raíz de la crisis mundial del 29 desembocan -con formas y ritmos distintos- en un quiebre del orden establecido. En este contexto, al cual deben agregarse las restricciones de los mercados internacionales por la Segunda Guerra Mundial, tiene lugar una profunda reforma de las sociedades latinoamericanas. A partir de los años cuarenta se va conformando el llamado Estado desarrollista de origen keynesiano, basado en dos pilares: el Estado como motor del desarrollo económico y, por otra parte, como instancia integradora de los sectores sociales excluidos. Durante este período el Estado encabeza una primera "ola de modernización"; impulsa un proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, a la vez que un proceso de "ciudadanización" política y/o social. No obstante la continuidad del mundo rural, la sociedad latinoamericana cambia profundamente, adquiriendo una faz urbano-industrial. En los años sesenta, la conjunción de inflación y estancamiento económico y la dificultad política de canalizar un creciente descontento social en el marco institucional indican los límites de esta estrategia de modernización. A consecuencia de sus errores y de sus propios éxitos y, sobre todo, del cambio del contexto internacional, el "desarrollismo" se agota. El Estado, cautivo de intereses corporatistas, a duras penas logra estabilizar el "pacto social" vigente mediante un populismo irresponsable y un proteccionismo abusivo, pero carece de iniciativa para adaptar el orden social a la reestructuración de la economía mundial.

El cambio del contexto mundial, caracterizado por un acelerado proceso de globalización, y del contexto nacional, marcado por el agotamiento de la matriz estadocéntrica, encuentra su for-

mulación más coherente en el neoliberalismo. Su éxito radica en haber podido ofrecer en el momento oportuno un discurso que parece dar cuenta de las transformaciones en curso (las dinámicas de globalización y de diferenciación social y sus consecuencias: la crisis del Estado social keynesiano, los cambios del modelo "fordista" de producción y el surgimiento de nuevas pautas de acumulación y competitividad). De cara a las dificultades del "modelo socialdemócrata", el neoliberalismo tiene el mérito de plantear una línea de acción alternativa: desplazar el centro de gravedad social del Estado al mercado. Vale decir, la reafirmación neoliberal del mercado y de la iniciativa privada no concierne solamente a la política económica; apunta a una reorganización integral de la sociedad. Ello implica la reforma del Estado. De hecho, las reformas del Estado que realizan gran parte de los países latinoamericanos en estos años (salvo excepciones como Venezuela) son un momento constitutivo de la estrategia neoliberal. El protagonismo del mercado descansa sobre la eliminación de la intervención estatal. La rápida y radical liberalización de todos los mercados, incluyendo el laboral, presupone dos tipos de medidas: una vasta privatización de las empresas estatales y la transferencia de funciones estatales (como por. ej. la política monetaria o cambiaria) a instancias "técnicas". Hoy en día, podemos reconocer los resultados positivos de las reformas. Al disminuir la discrecionalidad de la intervención estatal, se restringen las trabas burocráticas; al disminuir los recursos (financieros y de empleo) del Estado, también se reducen las presiones corporatistas y partidistas sobre la administración pública y el gasto fiscal. En lugar de ser el botín en las luchas por el poder, el Estado recupera su función de instancia reguladora. Pero también están a la vista los efectos negativos de las reformas. Junto con echar abajo el proteccionismo industrial, ellos socavan la protección social y simbólica que brinda el Estado. Su aspecto más notorio es la restricción de las políticas sociales. Tal exclusión tiene consecuencias dramáticas

en una región que, de por sí, tiene las mayores tasas de desigualdad socioeconómica en el mundo, e indica los límites del enfoque neoliberal. Ahora bien, el balance sería superficial si no considerara los movimientos "de onda larga". Las políticas neoliberales no hacen sino sacar a luz las consecuencias de una transformación estructural; los procesos de globalización y de diferenciación social han dado lugar a una nueva complejidad de la sociedad, que ya no puede ser coordinada por una instancia única. Ello cuestiona la centralidad del Estado como instancia privilegiada de representación y coordinación social. Es éste el tema de fondo, al cual responde la propuesta neoliberal y al cual debe dar respuesta una propuesta alternativa.

En la actualidad, un uso abusivo de la etiqueta "neoliberal" lleva a subsumir todas las medidas de ajuste estructural bajo ese enfoque, desvirtuando el análisis. Para acotar el término, conviene restringir el neoliberalismo strictu sensu a la afirmación del mercado como el principio básico y exclusivo de la organización social. Lo que está en juego es la concepción del orden social. A raíz de la nueva complejidad social, se encuentra cuestionado el primado de la política en tanto construcción deliberada del futuro. Sobre este trasfondo, el meollo de la propuesta neoliberal consiste en la pretensión de reemplazar al Estado por el mercado, como instancia fundamental de coordinación de los procesos sociales. La premisa subyacente (al igual que en cierta teoría de sistema como aquella de Luhmann) es la existencia de un orden auto organizado y autorregulado. El principal mecanismo de autorregulación sería, según la concepción neoliberal, el mercado; la "mano invisible" e impersonal del mercado permitiría un equilibrio espontáneo entre los intereses en pugna. En consecuencia, habría que entregar al libre despliegue de las "leyes del mercado" la coordinación de las relaciones sociales. En la medida en que la coordinación de la vida social estaría asegurada por el intercambio entre individuos privados, puede prescindirse de la

deliberación pública. Si el objetivo explícito del neoliberalismo es despolitizar la economía, el objetivo implícito es despolitizar la vida social. Se trata no sólo de suprimir las presiones de los intereses organizados, que distorsionan los equilibrios espontáneos del mercado, sino de limitar al máximo el ejercicio de una voluntad colectiva. En efecto, si el orden social fuese capaz de autorregularse, la intervención política sería una interferencia indebida o, en todo caso, ineficaz. Pero tal supuesto no es correcto.

Las recientes experiencias en América Latina como en Europa Central confirman el análisis histórico de Polanyi: el mercado, por sí solo, no genera ni sustenta un orden social. El mercado se inserta en una determinada institucionalidad social y política que condiciona su funcionamiento. El buen funcionamiento requiere calculabilidad y ello supone reglas jurídicas claras, adecuadas normas sociales (un "clima de confianza") y, sobre todo, un Estado capaz de regular los conflictos y establecer un marco institucional estable. Todo ello es necesario, pero no suficiente. Conviene recordar la paradoja neoliberal: una estrategia destinada explícitamente a imponer una economía capitalista de mercado, desmantelando al Estado, sólo tiene éxito en cuanto se apoya sobre una fuerte intervención estatal. El caso más ilustrativo es Chile, donde la política neoliberal descansa sobre el respaldo del régimen militar de Pinochet. Algo similar ocurre en Perú bajo Fujimori. Pero no quiero destacar la represión militar de las resistencias que suscitan las políticas neoliberales. Siendo un elemento importante, no es el problema de fondo. Igualmente ilustrativos son los ejemplos de Argentina, Bolivia o México, donde presidentes fuertes (Menem, Paz Estensoro o Salinas) impulsan un drástico programa neoliberal de reconversión económica. En todos estos casos, el éxito de las reformas depende de la fuerza del Ejecutivo. Su protagonismo indica que no basta con un "Estado regulador", que impone y asegura las "reglas de juego" como marco general. El presidencialismo exacerbado, muchas veces con

rasgos plebiscitarios, expresa, aun de manera distorsionada, que la modernización exige una conducción, o sea, una intervención activa del Estado. En los hechos, el discurso neoliberal del "Estado subsidiario" o "Estado mínimo" queda desahuciado. A continuación expondré los cambios que obligan a iniciar otra reforma del Estado.

Veamos, en primer lugar, el contexto externo. Su rasgo más notorio son los procesos de globalización. Es evidente la compresión espacial y la aceleración temporal que significa la globalización. Pero tiene, además, otro significado. La globalización representa más que nada la confirmación de las "leyes del mercado" como racionalidad prevaleciente. La vigencia universal de la "lógica del mercado" relativiza las particularidades nacionales. También en América Latina se impone la centralidad del mercado. Sin embargo, la nueva fase del mercado mundial no elimina los contextos nacionales. Los mercados son instituciones rigurosamente estructuradas, con fuertes anclajes territoriales. Dada la gravitación de la localización geográfica y de la gestión organizacional en la dinámica de la economía mundial, cobra gran relevancia la "competitividad sistémica" en tanto capacidad de articular y aprovechar una combinación de múltiples factores. Hoy por hoy, no cuenta tanto la competitividad, que una u otra empresa singular pueda tener en el mercado mundial, como la competitividad que tenga el conjunto de la sociedad. Tanto para la exportación de bienes y servicios como para la localización de inversiones externas resulta determinante la "calidad del país". La competitividad de los países Latinoamericanos depende cada vez menos de las ventajas comparativas de factores aislados (materias primas, salarios bajos, etcétera) como de la organización conjunta de los factores relevantes. Relevantes son, además de los factores estrictamente económicos, un sinnúmero de elementos desde la capacitación de la mano de obra y el tipo de regulaciones legales, hasta la estabilidad política y una trama sólida de confianza

social. Resulta pues crucial la articulación dinámica de las diversas variables. Ésta es la tarea del Estado, obligado a una intervención activa, muy distinta a la concepción neoliberal. El nuevo contexto mundial confirma la función coordinadora del Estado, aunque de modo diferente. No desaparece pues el Estado nacional, sino que se transforma. Ahora la defensa de la soberanía nacional responde a agresiones económicas (guerras comerciales o "turbulencias" de los mercados) y depende del éxito del Estado en articular todos aquellos elementos que condicionan la competitividad del país en la economía mundial. Su papel es el de coordinar y orientar las dinámicas del mercado. Dada la complejidad de los factores en juego, el Estado ya no puede asumirlos directamente de manera "dirigista"; se limita a establecer un entorno favorable que facilite la innovación. Puesto que las dinámicas del mercado conllevan altas dosis de riesgo e incertidumbre, el entorno debe ofrecer un sólido "clima de confianza", basado en la vinculación fluida entre los actores. Vale decir, la competitividad sistémica exige del Estado la organización no sólo de factores, sino también de actores. Requiere la creación de un nuevo pacto social o, más modestamente, una red de acuerdos sectoriales que articule a los distintos actores sociales en torno a una estrategia compartida. Ello nos remite al contexto interno.

También al interior de nuestros países la modernización supone una intervención activa del Estado. Es bien sabido que, a raíz de las políticas neoliberales, no sólo ha aumentado la pobreza, sino que se han acentuado aún más la desigualdad social y los desequilibrios territoriales. Mas estas formas de exclusión no son sino el aspecto más visible de una tendencia generalizada a la segregación social. Basta recordar la informalización de la economía y, en particular, del empleo, la pérdida de principios universalistas y de representaciones sociales que servían de anclaje a las identidades colectivas, la erosión de los lazos familiares; todo ello indica la enorme precariedad de la vida social. En efecto, las di-

námicas de la modernización conllevan una brutal disgregación de la sociedad. A la par con tales tendencias destructivas, sin embargo, la modernización económica presupone un vigoroso entramado social. El paradigma de la competitividad sistémica exige, como señalara recientemente, una fuerte articulación de los actores y procesos sociales. En consecuencia, los fenómenos de desintegración no pueden ser considerados como costos no intencionales, pero ineludibles de la modernización. Por el contrario, las mismas estrategias de modernización plantean la integración social como tarea prioritaria. Ella representa, hoy por hoy, el principal desafío de los países latinoamericanos. Para avanzar en la integración transnacional (incluyendo la integración regional) resulta indispensable asegurar tanto la integración nacional, antes mencionada, como la integración social. Ahora bien, ésta no se logra regresando a formas y mecanismos anteriores. La cohesión social ha de ser reconstruida a partir de los procesos en marcha, o sea, de los procesos de diferenciación y especialización, a la vez que procesos de globalización. Es decir, abordar la integración social implica reestructurar el modo de organización de la sociedad. Éste es, en el fondo, el reto de la nueva "agenda social". Tal reforma de la organización social remite al Estado. Éste ha sido la principal instancia integradora de la vida social y sigue teniendo la principal responsabilidad de las políticas sociales. Es particularmente a través de las políticas sociales que el Estado impulsa la reestructuración de nuestras sociedades. Las políticas de empleo, educación y salud han de ser consideradas no como mera compensación por las disfuncionalidades de una economía de mercado, sino como pilar central y vital en la reorganización social. Por cierto, la cohesión social y, por ende, las políticas sociales deben ser adecuadas al nuevo contexto. A la par con la redefinición del Estado nacional, tiene lugar una redefinición del Estado social. Dadas las dificultades (fiscales y sociales) del Estado de bienestar de tradición keynesiana, se hace necesario buscar

nuevas fórmulas de solidaridad social. Sin duda, ella ya no puede descansar exclusivamente sobre la intervención estatal y habrá que buscar una articulación de políticas públicas e iniciativa privada. Las dificultades están a la vista, pero no es menos evidente que la intervención estatal sigue ocupando un lugar prioritario.

El ataque neoliberal al Estado desemboca así en una revaloración del Estado. Después de una década de menosprecio y marginación, el Estado vuelve a estar en el centro del debate. Pero, desde luego, ya no se trata del mismo Estado. Sería falaz, sin embargo, pretender deshacer las reformas realizadas para regresar al anterior Estado desarrollista. Asumiendo los resultados positivos de las medidas neoliberales, es hora de avanzar en las reformas "de segunda generación". Para ello es útil revisar las lecciones que nos deja el Estado desarrollista. En retrospectiva, a la luz de las experiencias recientes, parece que éste no era demasiado fuerte, como dice la interpretación neoliberal, sino demasiado débil. Le faltó esa "autonomía enraizada" (*embedded autonomy*) que, según Peter Evans, caracteriza al "modelo asiático" de desarrollo. El éxito del "desarrollismo" en Japón, Corea del Sur y Taiwan se debe, en buena medida, al papel jugado por el Estado. En esos países, a diferencia de América Latina, se conformó un aparato estatal altamente calificado que dotó al Estado de un poder relativamente autónomo. Simultáneamente, esta tecnocracia se encuentra inserta en la sociedad a través de complejas redes de interacción con los diversos actores. Tales redes, formales e informales, representan antenas del Estado que monitorean los desafíos sociales, a la vez que ofrecen un marco de referencia para las decisiones de los actores. En América Latina, en cambio, no encontramos esa combinación de autonomía y penetración social. El Estado desarrollista no implica el desarrollo de aquella racionalidad burocrática, analizada por Max Weber, que permite diseñar y ejecutar políticas a largo plazo. Por el contrario, el "compromiso de clases" que permite al Estado integrar a los diferentes sectores a la

vez fomenta su instrumentalización por intereses particulares. Por consiguiente, le cuesta elaborar y operacionalizar un "proyecto nacional", y establecer una coordinación eficaz de los actores socioeconómicos en torno a tal estrategia de desarrollo. Ahora bien, tampoco puede asumir tal tarea el "Estado mínimo" del neoliberalismo que, por lo demás, se contrapone explícitamente a tal estrategia. Recientemente los desórdenes del propio mercado, especialmente de los mercados financieros, han resuscitado la demanda de un "Estado fuerte", por parte incluso de quienes antaño defendían la ortodoxia neoliberal.

En resumidas cuentas, de ser razonable mi análisis, podemos concluir que, bajo las circunstancias actuales, la modernización económica presupone un Estado fuerte; esto es, un Estado capaz de representar al conjunto de la sociedad, de coordinar a los distintos actores políticos y sociales y de conducir los procesos sociales de acuerdo a los criterios políticamente decididos. Una reforma que adapte al Estado latinoamericano al nuevo contexto (externo e interno) ha de considerar pues estos aspectos, incluso por razones de eficiencia económica. Llegamos así a la cuestión de fondo: ¿cómo puede el Estado cumplir las mencionadas tareas de conducción y coordinación social una vez que la centralidad del Estado se encuentra cuestionada? La pregunta nos conduce al segundo referente de la reforma del Estado: la democracia.

Estado y democracia

La situación actual de América Latina se caracteriza por la simultaneidad de dos fenómenos: procesos de modernización y procesos de democratización. Ambos procesos van mano en mano y los países latinoamericanos han de responder simultáneamente a ambas "lógicas". No pueden renunciar a la modernización sin automarginarse de la economía mundial y condenarse a la miseria; cualquier estrategia de desarrollo pasa en definitiva por

un proceso de modernización. No se trata empero, de un proceso fijo y predeterminado; hay distintas estrategias de modernización. La determinación de la estrategia específica remite a la política; la decisión política define el tipo de modernización. En este contexto se inserta el proceso de democratización. La democracia establece los procedimientos que regulan quién vota y quién gobierna, mas no se limita a la elección de las autoridades. No menos importante es qué se decide, o sea, qué materias son objeto de la voluntad colectiva. Entonces salta a la vista el dilema: nuestros países han de obedecer simultáneamente a la "lógica" de la modernización y de la democracia, siendo que las dos lógicas responden a principios contrapuestos. El principio democrático de un orden creado deliberadamente, acorde a la autodeterminación colectiva, es contradictorio con el principio del mercado en tanto equilibrio espontáneo que resulta del libre intercambio entre individuos. ¿Cómo entonces compatibilizar ambos procesos?

Llegados a este punto, me parece importante resaltar la conformación de una sociedad de mercado en América Latina. Quiero decir, más que una economía capitalista de mercado tenemos una sociedad de mercado, en la que la racionalidad del mercado no sólo regula las relaciones económicas, sino que penetra profundamente en todas las relaciones sociales, condicionando las normas y actitudes en los más diversos aspectos de la vida social. En pocos años la gente ha interiorizado una conducta conforme al intercambio mercantil; prevalece una mentalidad de intercambio y un cálculo de costo-beneficio. Surge así un nuevo tipo de sociabilidad. El cambio de valores y actitudes tiene que ver tanto con el clima posmoderno como con la modernización económica. A raíz de las políticas neoliberales, se reduce el ámbito de la acción colectiva y se fomentan estrategias individuales. Tiene lugar un proceso de privatización, un retraimiento a la esfera privada, que es racional acorde a los criterios del mercado,

pero contrario a compromisos colectivos. Predomina un darwinismo social que permite instrumentalizar y humillar al prójimo en beneficio propio, al mismo tiempo que, como contraparte, prevalece un "individualismo negativo" en el sentido de que el individuo se siente aislado, desamparado y excluido del manto protector de la colectividad. Esta situación conlleva dos consecuencias contrapuestas. Por un lado, se erosiona el animus societatis sobre el cual descansa toda vida de comunidad y, en concreto, el orden democrático. Por el otro, genera una actitud ambivalente hacia el mercado; sus criterios son interiorizados como normas prácticas de la vida cotidiana a la vez que son rechazadas como normas éticas. Es decir, se hace uso del mercado como instrumento "técnico" sin reconocerle valor normativo. Ello nos remite al proceso de democratización.

En la medida en que la sociedad de mercado no ofrece una normatividad vinculante, corresponde a la democracia -en tanto proceso de autodeterminación colectiva- generar esa normatividad. En este punto cabe resaltar una tendencia característica de nuestra época. En lugar de plantear el proceso de autodeterminación democrática como principio de orientación para la modernización, se hace de la democracia el mecanismo legitimatorio de la modernización. Es decir, la democratización deviene el complemento de la modernización, en tanto legitima la sociedad de mercado. El dilema de la simultaneidad es resuelto mediante una democracia restringida. Como señalara anteriormente, en los países latinoamericanos (como en otras partes) es notoria la tendencia a restringir la democracia a la democracia electoral (elección de las autoridades políticas y la correspondiente competencia entre los partidos) y, a la vez, a fortalecer el Poder Ejecutivo para que pueda imponer los "imperativos" de la modernización económica.

Ejemplo ilustrativo de tal escisión es la paradoja de que la reforma del Estado y el proceso de democratización corran por ca-

minos paralelos. Observamos avances importantes en la reforma del Estado, pero que tienden a ignorar la adaptación de las instituciones democráticas; paralelamente, también la democratización muestra avances significativos, pero sin contemplar precisamente ese ámbito privilegiado de la acción política que es el Estado. El desconocimiento recíproco puede no ser inocente. Permite enfocar la reforma del Estado exclusivamente en función de las exigencias del mercado (desregulación, privatizaciones), a la vez que posibilita limitar la democracia a la función legitimatoria sin capacidad de conducción. De este modo se pueden cumplir las dos exigencias: tener un régimen democrático y, al mismo tiempo despolitizar la economía. Una expresión típica de esta democracia restringida es la coexistencia de tecnocracia y populismo. La mezcla es extraña, pero funcional. Donde la formación democrática de la voluntad colectiva queda recortada a la elección de autoridades y privada de contenido material, queda entregada a un Estado que opera en la penumbra el manejo tecnocrático de las políticas públicas. El estilo tecnocrático permite impermeabilizar al gobierno de las reivindicaciones sociales para poder ejecutar las medidas poco populares de reconversión económica, en tanto que el estilo populista permite actualizar la promesa democrática para movilizar la adhesión popular. De este modo, se logra compatibilizar el proceso de democratización con la modernización capitalista.

Aparentemente tal división funcional entre un poder ejecutivo que administra con mano experta las políticas públicas y una democracia electoral que encauza cíclicamente la participación popular opera bien. Mas esta armonización ficticia no contempla un punto decisivo: la conducción de la transformación social. La modernización no es un proceso autorregulado que produzca automáticamente los equilibrios sociales necesarios; por el contrario conlleva tendencias destructivas y excluyentes que ponen en peligro la vida social. Requiere pues instancias de coordinación y

conducción que orienten y compatibilicen las dinámicas de la modernización acorde a los valores y las normas de la vida social. El reduccionismo reinante empero, que subordina la intervención estatal a la racionalidad económica del mercado (nacional y mundial), priva a la sociedad de su principal instancia de coordinación: el Estado. Estamos aquí ante la paradoja crucial: el mismo proceso de modernización que exige reformar al Estado acorde a su racionalidad, a la vez exige un Estado capaz de coordinar y conducir los procesos de transformación.

Reducir la reforma del Estado a criterios económicos, descuidando la naturaleza política del Estado, tiene consecuencias: la función política de coordinación y conducción queda concentrada en el Poder Ejecutivo. Ello se debe tanto al miedo de la tecnocracia a una politización de medidas supuestamente técnicas como al hecho que otras instituciones democráticas quedan "congeladas" en el pasado, sin lograr ajustar sus funciones al nuevo contexto. Es el caso del sistema de partidos y su labor en la deliberación y decisión parlamentaria. En el anterior modo de organización social, centrado en el Estado, los partidos en el parlamento formaban una instancia privilegiada de mediación, traduciendo las demandas sociales en agenda política y, por otra parte, llevando los objetivos y las alternativas en pugna al debate público. La actual reorganización cuestiona no sólo la centralidad del Estado, sino también el papel mediador de los partidos. Excluidos del proceso efectivo de decisión, los partidos pierden su capacidad creadora de identidades colectivas. El sistema de partidos poco aporta a elaborar pautas interpretativas que permitan estructurar las diferencias de intereses y opiniones en opciones políticas, limitándose muchas veces a operar como simple mecanismo electoral y clientelar en función de la distribución de cargos públicos. Ello no sólo incrementa la distancia entre ciudadanía y representantes políticos, sino además impide a los partidos contribuir a la conducción política del desarrollo social. Algo simi-

lar ocurre con los parlamentos. De por sí débiles de cara a un fuerte presidencialismo, la reorganización social debilita aún más la labor parlamentaria, que demasiadas veces deviene un simulacro del proceso democrático de toma de decisiones. Falto de identidad, el Poder Legislativo tiende a ratificar sin más las propuestas gubernamentales o bien a obstruirlas con igual encono. En ambos casos no se constituye una relación fundamental del régimen democrático: la relación entre gobierno y oposición. La cooperación acrítica diluye la función fiscalizadora de la oposición; la confrontación permanente hace de la relación un juego de suma-cero. En el mejor de los casos, se tiene una política de gobierno, pero no se afianza una política de Estado, duradera en el tiempo. En resumidas cuentas, instituciones básicas de la democracia, como el sistema de partidos y el parlamento, poco contribuyen, en ausencia de una redefinición de su papel, a la conducción política de los cambios sociales.

Ciertamente la capacidad estatal de coordinación y conducción puede apoyarse en otros mecanismos. Dos instancias han cobrado singular relevancia en los últimos años. Por un lado, organismos públicos autónomos, conformados de manera pluralista e independientes del gobierno, que vigilan el fair play en su respectivo ámbito, actuando como garantes de la bona fide pública en las instituciones. Por otro lado, buena parte de la política realmente existente tiene lugar en policy networks, o sea redes formales o informales que reúnen instancias gubernamentales y actores sociales con el fin de regular determinada materia. A diferencia de formas de coordinación vertical, tales redes de coordinación horizontal facilitan un manejo más ágil, flexible y realista de los problemas, pero conllevan el peligro de marginar aquella población, cuyos intereses no están organizados y, por ende, no están representados en esas redes.

Tanto los organismos públicos autónomos como las redes políticas son mecanismos sumamente útiles para fortalecer las ca-

pacidades de coordinación en una sociedad más y más compleja. A pesar de su creatividad en regular de manera descentrada (no vertical) determinados ámbitos son, sin embargo, iniciativas insuficientes. En la medida en que estas instituciones se guían por la "lógica" específica de su respectivo ámbito, no contemplan un aspecto crucial de la política: la producción y reproducción del sentido del orden. La cuestión del sentido no es una cuestión superflua; donde la política no elabora y asegura el sentido del orden social, entregándolo al libre juego de las fuerzas sociales y, en definitiva, a la responsabilidad individual, reina una incertidumbre sobrecogedora. Entonces, la retirada al mundo privado se ofrece como una solución individual. En efecto, ¿quién invierte sus energías y emociones en un orden cuya sentido es incierto? Pero incluso la estrategia individualista resulta insatisfactoria; al margen de la comunidad, el individuo se encuentra sobrecargado por las demandas de sentido. En el fondo, podemos enfrentar las incertidumbres del futuro sólo mediante vinculaciones intersubjetivas. Sobre este trasfondo me pregunto, si la actual invocación de la sociedad civil contribuye a revitalizar la política democrática.

Estado y sociedad civil

Una paradoja nos sirve nuevamente como punto de partida: hace años vemos crecer una demanda por fortalecer la sociedad civil, demanda que es levantada en nombre de una ciudadanización de la política. Después del debate acerca de la relación de Estado y mercado, se ha vuelto a plantear la relación de Estado y sociedad, pero con un giro significativo: enfocando la sociedad civil como ámbito de una política cercana al ciudadano. La paradoja consiste en referir la demanda de una mayor y mejor participación ciudadana ya no al Estado como ámbito privilegiado de la política, sino a la sociedad civil; o sea, a un ámbito habitual-

mente considerado como no-político y que hoy se caracteriza más y más por la preeminencia del mercado. Cabe interrogarse pues ¿por qué el fortalecimiento de una sociedad civil que se despliega como sociedad de mercado es visto como un proceso de ciudadanización de la política?

“Sociedad civil” es, como muchos conceptos venerables, un término ambiguo, de connotaciones muy diferentes y carácter polémico, que sirve más que nada para señalar una problemática. Precisamente la ambivalencia del término hace su eficacia política, pues permite invocarla sin precisar qué se entiende por sociedad civil. De hecho, su significado deriva del contexto. En América Latina hemos de considerar principalmente dos contextos: la sociedad civil en contraposición al Estado autoritario y la sociedad civil en referencia a la sociedad de mercado.

La demanda de fortalecer la sociedad civil expresa, en primer lugar, una motivación antiautoritaria. En el marco de la ola mundial de democratizaciones y a raíz del colapso de las dictaduras en el Cono Sur, la demanda es una crítica al autoritarismo estatal, a la vez que una propuesta alternativa de sociedad. La crítica conlleva un impulso democratizador en tanto cuestiona estructuras de poder anquilosadas, pero me parece problemático trasladar la “solución” a la sociedad civil. En la demanda confluyen dos tendencias opuestas, lo que aumenta la confusión. Por una parte, el redescubrimiento de la “sociedad burguesa” se nutre del anti-estatismo neoliberal, que vislumbra en toda acción estatal una interferencia indebida en el libre juego de las fuerzas sociales. En este caso, el fortalecimiento de la sociedad civil remite al mercado como principio de un orden auto-organizado. Por otra parte, la sociedad civil es invocada en oposición al “Estado burgués”, en tanto poder ajeno y hostil que oprime la vida social. En esta tradición, la demanda por más sociedad civil apunta a la repolitización de una sociedad emancipada de la tutela estatal.

En ambos casos, la reivindicación resalta los rasgos autoritarios del Estado y el carácter elitista-oligopólico del régimen democrático, a la vez que recuerda las promesas incumplidas de la democracia. Tal crítica es importante, en cuanto denuncia las dinámicas más y más autorreferidas de la política. El planteo, empero, es peligroso en tanto contrapone la idea de democracia a las instituciones democráticas. En muchos países latinoamericanos, donde siguen prevaleciendo actitudes anti-institucionales de todo tipo, la invocación simplificada de la soberanía popular socava las, de por sí, débiles instituciones representativas. La referencia a la sociedad civil tiende a sobregirar la motivación antiautoritaria, desembocando en un ataque irresponsable a la institucionalidad democrática, especialmente al sistema de partidos. La salu-dable toma de conciencia ciudadana se revela como un obstáculo a la democratización cuando defiende de modo ingenuo (sin mediación institucional) al individuo; fácilmente el elogio del ciudadano abstracto desemboca en la apología del libre mercado. Ello modifica el sentido de la crítica originaria: si identificamos la sociedad civil con un orden autorregulado, entonces ya no habría que denunciar la autorreferencia autista de la política, pues sólo confirma que las instituciones políticas son efectivamente superfluas.

El segundo punto de referencia para la invocación de la sociedad civil es la sociedad de mercado. También aquí se sobreponen concepciones contradictorias. De acuerdo con la interpretación neoliberal, el fortalecimiento de la sociedad civil no significa otra cosa que el fortalecimiento de la sociedad de mercado. Se trata de desmontar el tutelaje estatal y de restituir a los individuos -gracias al mercado- la libre disposición sobre sus acciones. Es decir, la libertad del ciudadano se funda en la libertad del mercado. En el fondo, se propone despolitizar la vida social; la idea de una "sociedad civil ciudadana" corresponde a una sociedad de mercado concebida como un orden social autorregulado. Tal concep-

ción descarta las tendencias destructivas y excluyentes del mercado y, por lo tanto, no se hace responsable de sus consecuencias. Otra concepción, por el contrario, contrapone el fortalecimiento de la sociedad civil a la expansión del mercado. Considerando precisamente los efectos disgregadores de la política neoliberal, la invocación de la sociedad civil apunta a la defensa de las formas de organización social y de las identidades colectivas amenazadas por la creciente mercantilización de las relaciones sociales. Aquí, la ciudadanización de la política remite a la exclusión de amplios sectores de la población latinoamericana. Pero las formas tradicionales de organización colectiva no son necesariamente formas de autodeterminación democrática; frecuentemente son relaciones autoritario-clientelísticas, muy distantes de aquel asociacionismo igualitario que, según Tocqueville, hacía de la sociedad civil el fundamento de la democracia norteamericana. Finalmente, cabe mencionar un tercer enfoque que concibe el fortalecimiento de la sociedad civil como correctivo de la sociedad de mercado. Asumiendo el proceso de modernización en curso, tal concepción ve en la reorganización de la acción colectiva un antídoto contra sus tendencias desintegradoras. Efectivamente, el gran desarrollo de organizaciones sociales de base y de ONG significa abrir importantes canales de comunicación ciudadana, incorporando nuevos intereses y experiencias a la agenda pública. De ahí se concluye fácilmente que las organizaciones sociales podrían reemplazar las organizaciones políticas (partidos), dando lugar a una ciudadanización de la sociedad civil. Tal conclusión es apresurada; la actual "cultura del yo" pone límites a una expansión masiva de la acción colectiva y, por otra parte, su organización en torno a temas específicos dificulta la integración social.

En resumidas cuentas, las distintas formas de replantear la relación de Estado y sociedad civil tienden a vaciar el ámbito político. En la medida en que la relación es planteada como una relación inmediata, sin mediación institucional, el noble propósito

de "ciudadanizar la política" tiene el resultado paradójico de anular las instituciones democráticas en nombre de la democracia. A mi juicio, la tarea prioritaria en buena parte de América Latina consiste en fortalecer las instituciones democráticas, pues son precisamente ellas las instancias capaces de traducir los diferentes intereses y opiniones en una voluntad colectiva vinculante para todos los participantes. Ahora bien, la vida de las instituciones no se agota en sí mismas; así como las instituciones moldean a los procesos sociales, así también ellas son moldeadas por las estructuras sociales. Vale decir, las instituciones democráticas son construidas bajo determinadas condiciones histórico-sociales y su consolidación depende de un adecuado entorno social. En este sentido, la invocación de la sociedad civil me parece una referencia pertinente, que nos recuerda las condiciones sociales de la democracia. Posiblemente la modernización genere condiciones sociales adversas para la democratización. Dedico la parte final a una exploración preliminar, sugerida por un texto de Offe, de las posibles contradicciones entre ambas dinámicas.

Mientras la modernización se apoya en un proceso de diferenciación, la democracia presupone cierta igualdad (igualdad jurídica, igualdad del voto). La igualdad exige hacer abstracción de las diferencias, tratándolas como irrelevantes. Para lograr dicha capacidad, los ciudadanos han de recurrir a normas básicas de la convivencia: decencia, tolerancia, respeto, confianza, sensibilidad moral, disciplina interiorizada. Este tipo de "normas de civilidad" son las que permiten el acomodo recíproco en la convivencia cotidiana, sobre todo cuando las relaciones más permanentes, sometidas a pautas estables, son desplazadas cada vez más por interacciones momentáneas y fugaces entre extraños. Pues bien, estas normas sociales se debilitan a raíz de la modernización. En la medida en que el proceso de modernización incrementa la diferenciación social y funcional, aumenta la precariedad de las posiciones adquiridas. Como la modernización se caracteriza preci-

samente por una racionalización, liberada de inhibiciones morales y de juicio ético, no logra generar un sentido del orden. Por eso, la modernización suele estar acompañada de un sentimiento de inseguridad, pero que es encauzado por esas normas tácitas de reconocimiento y compromiso. Sin embargo, la incertidumbre puede alcanzar un nivel crítico cuando las aceleradas transformaciones sociales se entremezclan con una crisis económica igualmente súbita en una situación de trastorno generalizado. Donde la modernización no logra ser ordenada, la gente se siente amenazada por sus dinámicas de diferenciación, sea porque teme quedar excluida, sea porque teme una subversión de su situación privilegiada. En el fondo, estamos ante un exceso de diferencias, que ya no logran ser contrarrestadas por la tolerancia, la empatía, el respeto y otras normas de trato civilizado. Sin tales normas de autodisciplinamiento social, empero, la igualdad jurídica y la igualdad ciudadana pierden validez práctica y el mismo orden democrático termina podrido. Sabemos bien cómo las "reglas de juego" democráticas se desvalorizan cuando no están abrigadas por la decencia, el buen tono y una disposición general al compromiso y la cooperación. En este contexto, la invocación de la sociedad civil puede ser entendido como un llamado de atención sobre la "civilidad" como un momento de la política democrática. Fortalecer la sociedad civil significaría entonces reforzar las normas tácitas de autocontrol social.

En conclusión, pienso que la relevancia de la noción de sociedad civil radica en dirigir la mirada a fuerzas sociales apenas conceptualizadas o directamente escamoteadas que, no obstante, condicionan el proceso político. En esta perspectiva, me parece importante, dar su lugar -en términos prácticos y cognitivos- a las pasiones. Frecuentemente percibidas como fuerzas ocultas, contrarias a la razón, se busca con enorme esfuerzo poner bajo control esas fuerzas irracionales. Las mencionadas normas civilizatorias pueden ser vistas precisamente como un disciplinamiento de

las pasiones. Pero, según vimos, esta domesticación se ablanda y las pasiones vuelven a aflorar entre las rendijas de la racionalización. El mismo retraimiento a la esfera privada, arriba señalado, conlleva un redescubrimiento de las emociones y sentimientos. Mas no por ello son vividas como pasiones privadas; puede tener lugar una politización de la vida cotidiana en tanto otorgar visibilidad a la subjetividad. Creo que, en efecto, enfrentamos una notable irrupción de la subjetividad en la política. Ello puede dar lugar a movimientos disruptivos, sea bajo la forma de regresiones fundamentalistas, sea oponiendo la dimensión subjetiva a las instituciones. Por lo mismo, conviene prestar a las pasiones la atención que se merecen. Queda el interrogante: ¿cómo dar expresión a la subjetividad, sin arriesgar las conquistas de la “democracia formal”?

Bibliografía

- EVANS, Peter, "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", en Haggard y Kaufman, *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, 1992.
- GARCÍA DELGADO, Daniel, *Estado y sociedad*, FLACSO Buenos Aires, Argentina, 1994.
- HAGGARD S. y R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, 1992.
- KOHLI, Atul, "Democracy Amid Economic Ortodoxy: Trends in Developing Countries", en *Third World Quarterly*, 14/4, 1993.
- MUÑOZ, Oscar (ed.), *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1993.
- O'DONNELL, Guillermo, "The State, Democratization, and some Conceptual Problems", en Smith, Acuña y Gamarra, *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America*, North South Center, Miami, 1994a.
- SMITH, W., C. Acuña y E. Gamarra (eds.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America*, North South Center, Miami, 1994b.

Desestatización e hiperpresidencialismo en la América Latina contemporánea

— *Marcelo Cavarozzi**

I

En este artículo analizo las características del proceso de desestatización desplegado en las sociedades estado-céntricas de América Latina a partir de la década de los ochenta.¹ Asimismo, discuto las relaciones entre dicho proceso y algunos rasgos recientes de varios regímenes políticos de la región, en particular aquellos que defino como componentes del síndrome del hiperpresidencialismo.

* Marcelo Cavarozzi, FLACSO, Sede México.

1 Las características de las sociedades estado-céntricas de América Latina son analizadas en dos textos de mi autoría: "Más allá de las transiciones en América Latina" y Politics: A Key for the Long Term in Latin America.

La comprensión del proceso de desestatización ha sido dificultada por un doble equívoco. El primer aspecto de dicho equívoco tiene que ver con la suposición de que la desestatización abarcó solamente los cambios en la dimensión económica vinculados con la vigencia más irrestricta de las leyes de mercado. El segundo aspecto del equívoco se relaciona con otra suposición igualmente errónea: la de creer que las transformaciones políticas de los últimos quince años se limitan sólo a las transiciones a la democracia iniciadas en 1980 y a los itinerarios que han seguido los regímenes democráticos desde entonces.² Por un lado, entonces, se debe subrayar que la desestatización va más allá de la configuración de economías en las cuales la apertura externa, la desregulación y las privatizaciones reducen el papel del Estado. Por el otro, también quiero enfatizar que la desestatización constituye un fenómeno diferente tanto a la reimplantación y consolidación relativa de las reglas de la democracia política, como a la aparición de atributos novedosos, y a menudo negativos, en las democracias latinoamericanas contemporáneas.

La desestatización es el resultado de la desarticulación de la matriz estado-céntrica (en adelante, la MEC). Conviene subrayar y expandir algunos de los rasgos centrales de esa matriz, que ya discutí en uno de mis textos citados. Inspirándose libremente en Kohli, es posible postular que en las sociedades estado-céntricas de América Latina la política, organizada en torno a la intervención y la regulación del Estado, "afectó las oportunidades de vida de prácticamente toda la población".³ En ese sentido, el envión estado-céntrico transformó el carácter excluyente de las so-

2 En realidad ya desde fines de los setenta, con la salida de los militares ecuatorianos y peruanos del gobierno, los regímenes militares comenzaron a ceder terreno. Dictaduras de muy diferente signo fueron paulatinamente reemplazadas por democracias políticas de carácter representativo. Así Bolivia, Argentina, Brasil, Uruguay y un lustro más tarde Chile y Paraguay engrosaron la lista de democracias políticas sudamericanas.

3 Atul Kohli, *Democracy and Discontent*, Princeton University Press, 1992.

ciedades oligárquicas. En dichas sociedades la política estatal había sido central para la construcción (y promoción) de los intereses y valores de las burguesías dominantes; empero el grueso de los asalariados, los pobres urbanos y los campesinos habían quedado fuera de la política, al tiempo que estaban sometidos a asimetrías radicales en el mercado y en los enclaves de la sociedad tradicional.⁴ Durante la etapa oligárquica, en la medida que los sectores populares le concernieron al Estado, fueron fundamentalmente una "cuestión de policía", en la expresión por demás gráfica que se le atribuyó a uno de los últimos presidentes de la República Velha brasileña.

El despliegue de la MEC, claro está, no eliminó los clivajes de clase; tampoco implicó necesariamente una reducción de las diferencias de riqueza e ingreso. Lo que sí produjo fue la incorporación de los sectores medios y populares urbanos, y más restringidamente de los rurales, a las arenas de la política. De tal modo, se tendió a completar un proceso de integración nacional en el que jugaron un papel privilegiado los carriles políticos.

En las arenas políticas de la MEC, las acciones de las agencias estatales asumieron decisiva importancia para la dilucidación de los conflictos económicos y sociales, y para la adjudicación de derechos y obligaciones. Sin embargo, las arenas políticas y burocráticas de las sociedades estado-céntricas tuvieron una peculiaridad; ellas tendieron a constituirse como una superposición de vínculos uno-a-uno establecidos entre, por un lado, el Estado y sus organizaciones y, por el otro, los sectores y grupos sociales. Como resultado de este patrón de organización política, y como

4 Estos enclaves tradicionales eran cuantitativamente muy extensos en las sociedades andinas (incluido el Valle Central chileno), el nordeste brasileño y en México y Guatemala. El calificativo de tradicional, sin embargo, debe tomarse en un sentido especial: con él designo a las regiones y sistemas productivos que resultaron marginados de la expansión primario exportadora de la segunda mitad del siglo XIX y las primeras tres décadas del siguiente.

ya anoté en "Más allá de las transiciones a la democracia", los conflictos sobre intereses a menudo se negociaron en arenas aisladas entre sí, con lo que se bloqueó la posibilidad de entretejer redes de intercambio político generalizado. El resultado fue la prevalencia de un patrón segmentado de negociaciones en el que cada actor, o bloque de actores, se vinculó al Estado a través de canales mutuamente excluyentes. Un corolario de ello fue la construcción de una red extraordinariamente densa de relaciones mediadas por el Estado que penetró prácticamente en todos los espacios de la sociedad. Esta red, sin embargo, careció de mecanismos y reglas que permitieran la implementación de negociaciones generalizadas y universales, o en el mejor de los casos, cuando emergieron dichos mecanismos, ellos demostraron gran fragilidad. Para decirlo en pocas palabras: dentro de la MEC coexistieron, por un lado, Estados densos y extendidos, en los cuales la racionalidad y eficiencia de sus aparatos burocráticos fueron minados por el particularismo y el escaso respeto a la ley; y por el otro, sistemas políticos o regímenes frágiles y, en algunos casos, como los de Brasil, Argentina, Bolivia y Perú, particularmente inestables.

Quiero destacar un rasgo adicional de la MEC. Éste tiene que ver con dos planos en los cuales se escindió el conflicto: el distributivo y el ideológico. La manera como se configuró esta escisión tuvo como consecuencia el estrechamiento del campo de la política propiamente dicha. A partir del período de entreguerras, la complejidad creciente de las sociedades estado-céntricas latinoamericanas implicó que se multiplicaran los frentes de conflicto; a la vez, la mayoría de estos conflictos tendieron a ser internalizados por el Estado. A los clivajes heredados de la etapa oligárquica -es decir, los que se habían conformado entre patrones y trabajadores y entre regiones/sectores integrados a la economía mundial, y regiones/sectores "atrasados"- se sumó el novedoso clivaje entre, por un lado, la economía primario-exportadora y, por

el otro, los sectores orientados a la producción para el mercado interno. La compleja red de conflictos, socioeconómicos, vinculados a los clivajes mencionados, se canalizaron a través de la peculiar ruta política que esbocé en el párrafo anterior: en la práctica, aunque no necesariamente en sus discursos, los grupos y sectores tendieron a evadir los antagonismos directos de carácter intra- e inter-sectorial vinculados a las pujas por bienes y servicios. Esta suerte de evasión se apoyó en la capacidad de los sectores para trasladar al Estado buena parte de las cargas que hubieran resultado de una negociación de costos y beneficios. Este fenómeno constituyó una especie de pacto fiscal de carácter implícito.⁵ El pacto fiscal implícito veló parcialmente las transferencias de recursos que se produjeron entre sectores y dentro de ellos y, asimismo, permitió diferir durante varias décadas los efectos más perniciosos de las ineficiencias generadas por los comportamientos rentísticos de muchos de los actores, es decir, un desorden económico extremo y el estancamiento. En todos los casos, un correlato inevitable de este mecanismo fue, tarde o temprano, el patrón de inflación monetaria endémica que se inauguró en la década de los cuarenta y que, en algunos países, culminó con los episodios de alta inflación e hiperinflación típicos de las décadas de los setenta y los ochenta. En este primer sentido, entonces, los mecanismos de las fórmulas políticas estado-céntricas contribuyeron a que los actores eludieran los conflictos al evitar la dilucidación política expresa de intereses socioeconómicos contrapuestos.

Una de las caras de la política en la MEC fue, por lo tanto, evitar el conflicto con su corolario, la inflación monetaria.⁶ La otra

5 Los rasgos centrales del pacto fiscal implícito para el caso argentino son inteligentemente analizados por Ricardo Carciofi en "La desarticulación del pacto fiscal: una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en la década de los ochenta", en Documento de la CEPAL 36.

6 En algunos casos, notablemente los de Colombia y México, la inflación se mantuvo en niveles reducidos hasta fines de los sesenta. Carlos Díaz Alejandro discutió con agu-

cara de la política fue la inflación simbólica, es decir, la confrontación exacerbada de grandes discursos ideológicos irreconciliables entre sí. Los ejemplos más significativos de la inflación simbólica fueron, por un lado, las confrontaciones que se plantearon entre fascismo y liberalismo político (típica del período de entreguerras) y entre socialismo y capitalismo, que predominó a partir de la inauguración de la Guerra Fría. Ambas confrontaciones, claro está, estuvieron sobredeterminadas por factores geopolíticos de carácter internacional. A estas dos primeras oposiciones se agregó otra, de signo más autóctono, que terminó por subsumirlas; a saber, la que enfrentó al populismo y las ideologías nacional-populares con un par de antagonistas: el constitucionalismo oligárquico, que ya desde la década de los veinte estaba en tránsito hacia posturas autoritarias de signo restrictivo, y el liberalismo económico. Cada una de estas grandes oposiciones ideológicas tendió a privilegiar la concepción de la política como guerra, reduciendo, por lo tanto, el espacio de la negociación y el intercambio político. Sin embargo, el despliegue de las ideologías nacional-populares en especial, no dejó de tener efectos contradictorios. Esto fue así puesto que, por un lado, la oposición entre las visiones nacional-populares (que permearon incluso a franjas importantes de la izquierda chilena) y la combinatoria liberalismo económico/autoritarismo restrictivo exacerbó conflictos que conducirían a estallidos terminales extremadamente traumáticos, como los producidos en Chile, Argentina y Bolivia entre 1973 y 1980. Pero, por otro lado, el nacional-populismo también con-

deza como la mayor estabilidad monetaria en esos países descansó en el menor poder de negociación de los sectores populares. Se podría agregar que en esos casos la estabilidad reconoció asimismo una segunda causa política: el grado de unificación relativamente elevado de las respectivas élites políticas y económicas. Esta unificación, en buena medida, fue una reacción a los severos traumatismos causados por largos y profundos períodos de confrontación social, política y militar: en México entre 1910 y 1929, y en Colombia entre 1948 y 1957. A su vez, en ambos países, la desunión y fragmentación de las élites fue uno de los factores determinantes de ese fenómeno.

tribuyó a completar el impulso de integración social vinculado a la industrialización sustitutiva, al extenderlo a los planos simbólicos y culturales.

En resumen, la superación del conflicto, por un lado, y la inflación simbólica, por el otro, comprimieron el espacio de la política y, al mismo tiempo, la estatizaron. La estatización de la política, a su vez, socavó el desarrollo de los aparatos burocráticos legal-rationales del Estado y debilitó la consolidación de sistemas de negociación política que descansaran en los partidos políticos y en los mecanismos parlamentarios. Pero, y en este sentido me limito a continuar reiterando el signo contradictorio de la política en las sociedades estado-céntricas, la estatización fue asimismo el principal vehículo de integración social durante el largo período inaugurado en las décadas de entreguerras y clausurado entre 1973 y 1982.⁷

II

El colapso de la MEC, intensificado por las estrategias que apuntaron deliberadamente a dismantelar sus mecanismos, se inició en un par de casos, a saber, los de Chile y Argentina, durante la década de los setenta. El proceso se aceleró durante la siguiente década, extendiéndose a otros países, incluyendo a las economías latinoamericanas más grandes, de Brasil y México. En el plano económico, la articulación de una nueva matriz achicó al Estado en un doble sentido: reduciendo las actividades productivas y de servicios que realizaba directamente y desarmando los

7 La primera de las fechas fue marcada por el golpe contra el gobierno de la Unidad Popular en Chile, en el cual la dictadura militar establecida en septiembre de 1973 rápidamente se propuso impulsar el dismantelamiento de la MEC. En el otro golpe de ese mismo año, el uruguayo, tanto las motivaciones de sus principales protagonistas, como especialmente sus resultados, fueron mucho más híbridos. En 1982, por su parte, el desplome fiscal y financiero continental desatado por la crisis de la deuda mexicana marcó el definitivo colapso del dirigismo y el modelo económico autárquico en América Latina.

mecanismos políticos que regulaban a los mercados.⁸

El desmantelamiento del intervencionismo económico y la apertura de la economía alimentó un proceso paralelo de desestabilización política, que a su vez reconoció causas propias. En esta sección me interesa describir algunos de los rasgos de este segundo proceso. Para ello me resulta útil distinguir dos problemas: por un lado, qué hacía la política en las sociedades estado-céntricas y, por el otro, cómo se hacía política. El “qué” tiene más directamente que ver con los “ciudadanos” y el “cómo” con los agentes políticos.⁹

Como ya he apuntado, la política y sus agentes se encargaban principalmente de dos tareas: la articulación y gestión segmentada de las demandas sectoriales y la administración del conflicto ideológico. En la primera de ellas, los políticos, partidarios y no partidarios, operaban como gestores particularistas de las demandas sectoriales e individuales. A veces, esto se vinculaba a la construcción de mecanismos que favorecían la colonización del aparato de Estado -preferentemente por parte de los sectores capitalistas; otras veces tenía que ver con las prácticas del clientelismo, que operaban principalmente orientadas hacia los sectores medios y populares. Por definición, uno y otro fenómeno, la colonización del Estado y el clientelismo, no estaban sujetos a proce-

8 Vale la pena anotar, sin embargo, que la remercantilización de las relaciones sociales impulsada por la apertura, la desregulación y las privatizaciones se combinó con una nueva variante de capitalismo asistido en la que un número reducido de grupos empresariales adquirió activos y obtuvo concesiones en condiciones monopólicas u oligopólicas. Estas operaciones extremadamente ventajosas para el sector privado configuraron una suerte de acumulación originaria en las que la intervención del Estado resultó decisiva y la corrupción adquirió un perfil renovado. La corrupción era un rasgo ya presente en la MEC a través de diferentes mecanismos, como los contratos de obra pública, la tolerancia de la evasión fiscal y los créditos subsidiarios entre otros. Pero en la etapa contemporánea su importancia se acrecentó dada la magnitud de las operaciones y los plazos más largos implicados por las transacciones.

9 El entrememillado procura destacar la manera muy peculiar cómo se articuló la ciudadanía en la MEC al ser regulada por el Estado de diversas maneras. (Cfr. Wanderley Guilherme dos Santos; Ciudadanía e Justicia, cap. 4.)

dimientos universalistas.

La administración del conflicto ideológico, a su vez, permitía revestir de sentido a las acciones colectivas, al contribuir, conjuntamente con otros mecanismos políticos y extra-políticos, a moldear identidades, a definir pertenencias a espacios colectivos y subculturas, y a delinear oposiciones.

En lo que respecta al cómo de la política, un componente fundamental de los patrones de acción estado-céntricos fue la debilidad de las reglas institucionales. Las reglas y procedimientos institucionales fueron permanentemente socavados por los agentes políticos, y a menudo también por la ciudadanía. Las prácticas específicas, a través de las cuales dichas reglas institucionales resultaron erosionadas, fueron muy variadas y específicas de la cultura política en cada caso nacional. El universo de variantes incluyó las rupturas reiteradas y explícitas de las reglas (a menudo con la promesa de que se restaurarían o se las reemplazaría por otras, que inevitablemente atravesaban nuevos ciclos de quebrantamiento y restablecimiento), las transgresiones subterráneas y la utilización de las reglas como prenda de chantaje para la obtención de fines sustantivos.

Dentro de este patrón de acción, los agentes políticos -dirigentes partidarios, líderes populares, dirigentes sindicales y empresariales, militares y otros- se convirtieron en especialistas en el manejo tanto de los códigos implícitos de subtextos y sobreentendidos y de pautas de simulación, así como también de los comportamientos particularistas, que permitían hacer política por fuera de las reglas institucionales o en los intersticios que ellas dejaban.

La desestatización arrasó con las modalidades analizadas de hacer política. Sus efectos más significativos fueron, por una parte, la desintegración de los ciudadanos y, por otra, la desubicación de los políticos. La desintegración es un proceso multidimensional en el que, a la reducción de la importancia de los mercados de

trabajo tradicionales y al deterioro de los servicios estatales, se suma el descentramiento de la política que pierde, por lo tanto, su capacidad de contribuir decisivamente a la organización de la vida cotidiana de los individuos. En esta medida, la política pierde sentido.

La contracara de los ciudadanos desintegrados son los políticos desubicados; es decir, aquellos que continúan funcionando como si la política estado-céntrica no hubiera estallado. De ese modo, reiteran comportamientos tradicionales que se desenganchan de la gente común. Como en el caso de boxeadores al borde del knockout, operan en estos políticos reacciones reflejas que abarcan desde la apelación a los símbolos y rituales de las ideologías, predominantes en el período estado-céntrico, hasta la recaída en las prácticas clientelistas.

En la primera sección subrayaba que el proceso de desestatización en América Latina constituye un fenómeno diferente a las recientes transiciones democráticas y de los avatares de los regímenes democráticos actuales. A esta altura se puede precisar un tanto más, y a la vez problematizar, algunas características de las relaciones entre desestatización y democracia.

Las cuestiones de la democracia, y en particular los procesos de democratización, se inscriben en el nivel del régimen político; la desestatización, en cambio, abarca las diferentes dimensiones de la matriz societal. Durante la última década y media, los dos procesos se han superpuesto en muchos países latinoamericanos; esta circunstancia ha contribuido a confundir algunos fenómenos. Conviene aclarar las razones de una de esas confusiones.

Especialmente a principios y mediados de la década de los ochenta, la euforia despertada por la clausura, a menudo catastrófica, de las dictaduras militares y su reemplazo por democracias políticas que se inauguraron con vasto respaldo de la ciudadanía, contribuyó a velar la percepción del fin del largo ciclo histórico

de la matriz estado-céntrica.¹⁰ El rápido agotamiento de la euforia asociada a las transiciones del autoritarismo determinó que franjas mayoritarias de las ciudadanías de los países latinoamericanos llegaran a la conclusión de que la democracia no solucionaba, por sí misma, los problemas sociales y económicos que, en la mayoría de los casos, se habían agudizado durante aquella década. Como consecuencia de ello se extendió el síndrome del desencanto con la democracia, que fue intensificando en la medida en que la crisis económica y social pareció tornarse irreversible. En ese sentido, resulta evidente que el desencanto con la democracia debe ser analizado dentro del contexto más amplio de la pérdida de sentido de la política al que aludí.

Ahora bien, ¿con qué pistas contamos para dar un paso más propositivo en la búsqueda de explicaciones acerca de cómo se relacionan los itinerarios democráticos del momento presente con las transformaciones de la matriz societal? En la próxima sección analizo una de las respuestas que las dirigencias políticas han articulado frente a las crisis políticas de los últimos años. Ésta, creo, puede ser una vía para explorar provechosamente aquellas pistas.

III

Durante la década de los noventa se han perfilado tres rutas políticas alternativas como reacción a los procesos de desestatización. En algunos casos, se ha profundizado el desorden de la política, como parecen sugerirlos los desarrollos del último lustro en Venezuela. Colombia, en donde la economía se ha mantenido dentro de los cauces del control fiscal y del equilibrio de la balanza comercial, también muestra algunos signos de deterioro que podrían instalar a ese país en esta primera ruta. Sin embargo, las turbulencias causadas por el grave debilitamiento de la presiden-

10 Cfr. Cavarozzi, "Más allá de las transiciones a la democracia", op. cit.

cia de Samper todavía pueden considerarse como un fenómeno coyuntural del tipo que los que afectaron a la Argentina y el Brasil, respectivamente, en las postrimerías de los gobiernos de Alfonsín y Sarney. A pesar de ello, pareciera que el rasgo colombiano de "ausencia parcial del Estado", que ha explicado por décadas la persistencia de la violencia política y extra-política en ese país, podría bloquear las posibilidades de rearticular, y al mismo tiempo construir, el proceso de coordinación política de las transformaciones asociadas con la desestatización.¹¹ La reafirmación de esta tendencia había sido catalizada por el giro parcialmente democratizante que había dado la política colombiana a partir de la última reforma constitucional.

El rasgo predominante de esta primera ruta no es la inestabilidad política y los riesgos de quiebre democrático, posibilidad esta última que, por cierto, no ha estado ausente en el caso venezolano. Más bien, lo que define al síndrome de desorden de la política es la pérdida casi absoluta de la capacidad del gobierno, y de la política en general, para afectar el curso de los procesos económicos y sociales. Éstos, entonces, quedan librados, por un lado, a los espasmos de la especulación financiera y la falta de confianza, y por el otro, están sometidos a los efectos más perversos que resultan de los dilemas de la acción colectiva, límite en el cual se desvanecen casi todas las posibilidades de concertación de las conductas sociales.

Una segunda ruta, que se ubica polarmente en relación con la primera, es la que caracterizó como la del retorno de los partidos. A esta ruta, que básicamente se está desplegando en los casos de Chile y Uruguay, se podría aludir con una versión modificada de

11 De todas maneras, debe reconocerse que la "ausencia parcial de Estado" que afectó especialmente las dimensiones de control territorial y monopolio de la violencia, no estuvo reñido con la capacidad de las autoridades económicas de mantener los equilibrios macro-económicos y lograr índices de crecimiento elevados, al menos si se compara a Colombia dentro del contexto latinoamericano.

la imagen que utilizara Gosta Esping-Andersen para designar las características de la alternativa social demócrata en los países escandinavos del período de entreguerras.”¹² El autor sueco titulaba “Politics against Markets” al texto en el que analizaba tales casos; en esta ruta latinoamericana se podría utilizar una expresión parecida: la de “Política a pesar de los Mercados”. De esta manera, se aludiría a los éxitos relativos que se han obtenido durante la década de los noventa en Chile y Uruguay, donde se ha recurrido a los mecanismos políticos para coordinar acciones colectivas (generadas o no desde el Estado) de regulación de los mercados y establecimiento de límites a los efectos negativos de la desestatización. En ambos casos, dichos mecanismos políticos, tanto los de carácter parlamentario como extraparlamentario, han descansado en la vigencia de un sistema de partidos que canaliza y legitima el intercambio político. Por cierto que, en el caso chileno, el sistema de negociación todavía está afectado por la persistencia de los enclaves autoritarios señalados por Manuel Antonio Garretón.

En esta sección, sin embargo, me quiero concentrar en la tercera ruta, la del hiperpresidencialismo. En dicha ruta se regeneran las condiciones de orden y estabilidad perdidas en los períodos de ajuste caótico de fines de la década de los ochenta, pero sin revertir las tendencias de los procesos desplegados desde principios de esa misma década; es decir, la desintegración y la pérdida de sentido de la política. Los casos más típicos de esta ruta son los de Perú, donde Alberto Fujimori recurrió incluso a la ruptura de las reglas institucionales para recomponer el poder presidencial, y Argentina durante el período de Carlos Menem. México,

12 No me detengo en analizar las importantes diferencias entre uno y otro caso. En Chile, el Estado, en tanto aparato empresario y prestador de servicios, se redujo considerablemente en la época de Pinochet. En Uruguay, en cambio, el desmantelamiento del Estado de bienestar, construido en capas desde la segunda presidencia de José Battle en adelante, ha procedido mucho más gradualmente y, también, los alcances de dicho proceso han sido más limitados.

bajo Salinas, se desarrolló de manera muy similar a Perú y Argentina, y llevó al límite algunos de los rasgos del hiperpresidencialismo; sin embargo, a diferencia de los otros casos, el despliegue de esta variante coincidió con las peculiaridades de un proceso de liberalización política que no llegó a culminar en una democracia representativa. Otro ejemplo, más bien frustrado, fue el de Fernando Collor en Brasil, quien vio interrumpido institucionalmente su período presidencial al ser sometido exitosamente al impeachment parlamentario.

El primer aspecto del hiperpresidencialismo es la recomposición parcial de la capacidad política del Estado a través de la reconcentración de la autoridad en el ejecutivo. Esta reconcentración de autoridad descansa en, y a su vez se alimenta de, un sentido común generalizado de rechazo a la política partidaria y parlamentaria. Los hiperpresidentes, explícita o implícitamente, se dirigen a la gente con reclamos del estilo de "Déjenme hacer" o "Yo me encargo". Esta aversión a la política "normal" se ha instalado como uno de los rasgos principales del repliegue que franjas importantes de la población experimentan en relación con la política. Además, la reconcentración de la autoridad en el ejecutivo se ha apoyado en los otros elementos que enumero a continuación:

- a) La emergencia o reforzamiento de papeles tecnocráticos estratégicos, especialmente en el ámbito de las políticas económicas, que tienden a relacionarse simbióticamente con el presidente;
- b) La pasividad o baja autonomía de los congresos; por ejemplo, los decretos presidenciales de extrema urgencia, se han transformado en un mecanismo habitual para la sanción de medidas económicas;
- c) La transferencia formal de responsabilidades a los niveles provinciales (estadales) y municipales; esta transferencia, sin em-

bargo, generalmente no va acompañada por una descentralización real de la gestión de los recursos financieros; y,

- d) El debilitamiento del poder judicial, tanto a nivel de los tribunales superiores, como de los niveles inferiores de aplicación de la ley que tienen impacto sobre las prácticas cotidianas de la gente.

El segundo aspecto del hiperpresidencialismo es la promoción de estilos de hacer política que resultan funcionales con la apatía y el repliegue de la política. Los hiper-presidentes favorecen el predominio de un tiempo acelerado en la acción política, procurando convertirse en los protagonistas de iniciativas sucesivas que posicionan a los ciudadanos como consumidores, o incluso espectadores, de la política. Esta cuestión se vincula con la enorme centralidad que adquieren los medios (la televisión y la radio, sobre todo, y también la prensa escrita), transformándose en verdaderos creadores de política, o incluso de políticos como resultó en el caso de Fernando Collor.

En este estilo de acción política resulta minimizado el espacio de la negociación al ser sometido, por un lado, al efecto de pinzas del decisionismo centrado en el ejecutivo y, por otro, a la transformación de la política en un espectáculo que alimenta sensaciones de participación, más que prácticas más o menos reales. El achicamiento de la negociación resta relevancia y legitimidad a la política partidaria y parlamentaria, con lo cual sus agentes naturales, los políticos, quedan de algún modo re-ubicados, pero de una manera perversa. Bajo el hiperpresidencialismo se recrea el espacio de la política, que había sido total o parcialmente arrasado por fenómenos del tipo de las hiperinflaciones y la violencia antipolítica. Es decir, se recuperan, y al mismo tiempo se redefinen, las herramientas de gobierno, especialmente en el campo de la economía. Sin embargo, los políticos quedan fuera, tanto de los mecanismos de debate y formulación de las políticas (poli-

cies), como de la creación de instrumentos simbólicos.

La experiencia de los dos últimos años, empero, parece sugerir que el hiperpresidencialismo podría haber sido un fenómeno coyuntural. La catástrofe en la que terminó la experiencia de Salinas y los problemas que enfrentan Fujimori, y sobre todo Menem, indican que el éxito en alcanzar los equilibrios macroeconómicos es un soporte temporario para la reconstrucción de la política. Si bien podría ser un prerequisite, la gestión eficaz de gobierno no sustituye la articulación de un sistema político que re-entretaja a los actores en redes de negociación de recursos políticos disímiles, tanto democráticos como no democráticos. Menos aún resulta suficiente la eficacia gubernamental para la construcción de nuevas identidades y sentidos de pertenencia en el marco del quiebre de las viejas identidades y de la globalización.

Algunos lineamientos estratégicos frente a una globalización desintegradora*

Reflexiones para repensar el papel del Estado

— Alberto Acosta **

"A nuestro entender, una adecuada estrategia doméstica de acumulación ha sido y sigue siendo la mejor forma de acceder dinámicamente a los beneficios que se pueden derivar del comercio internacional. En ese entendido, paradójicamente, la mejor política de inserción externa de una economía es la que contempla y acomete medidas y transformaciones profundas -más allá de las propiamente económicas- dirigidas privilegiadamente al desarrollo interno de sus estructuras productivas, sociales e institucionales".

Jürgen Schuldt (1994: 11)

* Este artículo se nutre de varias reflexiones anteriores del autor, publicadas en varios trabajos y sujetas a una permanente revisión.

** Consultor del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-Ecuador) y profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador).

1. Introducción general

Si nos atenemos a la experiencia nacional y, también, al resultado registrado a nivel internacional por la aplicación de las recetas aperturistas y liberalizadoras a ultranza, lo más aconsejable sería desechar ya dicha propuesta dominante. Esa no ha sido -ni será- la vía al desarrollo. Tampoco puede ser asumida como la vía para insertarnos en una globalización que no es global ¹, y cuyos efectos desintegradores están a la vista.

Ante esta realidad, con urgencia necesitamos un camino diferente, planteado desde una visión alternativa, tanto para enriquecer el debate como para potenciar en la escena política los cambios que nos parecen indispensables. Una visión alternativa es urgente, sobre todo si aceptamos que, en gran medida como consecuencia de los ajustes de inspiración neoliberal, en el Ecuador hemos caminado en la dirección contraria a la deseada por cualquier país que se precie de buscar realmente el bienestar de toda su población. Para entender la necesidad de un cambio profundo en el manejo de la economía, bastaría mencionar el fracaso en la búsqueda de la estabilización, la ausencia de la tan anunciada reactivación y la misma evolución de la pobreza, que no ha dejado de crecer, mientras que, por igual, se ha registrado una mayor concentración de la riqueza en pocas manos. Este proceso de enriquecimiento de las minorías y de exclusión de las mayorías también ha sido experimentado a nivel mundial, igualmente como resultado de prácticas liberalizadoras y aperturistas a ultranza.

La solución a los excesos neoliberales no puede ser una simple "pausa regenerativa", como proponen algunas personas; no se tra-

1 Sobre este tema existe una amplia literatura. Recomendamos la lectura de trabajos de varios autores, recopilados en los libros "Identidad nacional y globalización" (1997) y "Globalización: Mito y realidad" (1998), o los libros de Ugarteche; "El falso dilema - América Latina en la economía global" (1997) o de Lafontaine y Müller; "No hay que tener miedo a la globalización - Bienestar y trabajo para todos" (1998).

ta de introducir algunos correctivos para volver a retomar el mismo sendero... Requerimos una nueva forma de ver las cosas para acometer un proceso diferente de desarrollo; proceso que exige, también, una reconceptualización de los estilos de vida.² Tarea posible sólo con una amplia participación ciudadana para consolidar la suficiente fuerza política que se oponga al neoliberalismo, que bloquee su funcionamiento y que, en especial, esté en capacidad de proponer salidas diferentes y viables. Requerimos una agrupación de fuerzas políticas y sociales que reconozcan la fuerza de lo alternativo en el movimiento, no en el fatalismo de un modelo estático y menos aún en la reconstrucción de alguna utopía pasadista. Su vigor radica en la búsqueda consensual de soluciones que formen parte de un proceso para impulsar otra forma de inserción del país en el contexto mundial, a partir del rescate de las potencialidades internas.

Como ejes de una propuesta alternativa en el terreno económico será necesaria una triple y simultánea aproximación a los problemas del desarrollo, desde el Estado, el mercado y la sociedad, cuya acción combinada potenciará las posibilidades y capacidades existentes. Esta tarea deberá guiarse por principios de eficiencia, competitividad, equidad social, solidaridad y sustentabilidad ambiental.

El objetivo de este empeño -a partir de una nueva ética social,

-
- 2 No se trata simplemente de incrementar la producción y asegurar una adecuada redistribución de sus frutos. El problema es mucho más complejo. Pensemos únicamente en el colapso ecológico que produciría la incorporación a la producción, utilizando las actuales tecnologías y patrones vigentes en las relaciones laborales, de todos los desempleados existentes en el mundo: más de mil millones de personas. Por eso, "a largo plazo el problema mundial del desempleo y de la pobreza sólo pueden resolverse por medio de una política de redistribución radical. Esto es a través de la redistribución del trabajo como también de los ingresos. En cualquier caso los incrementos de productividad deben ser utilizados, en gran medida o exclusivamente, para la reducción del tiempo laboral. Esto parece una exigencia utópica, pero muchas veces las utopías de hoy tienen la característica de dibujar la realidad del futuro", concluye el profesor alemán Karl Georg Zinn (1998).

política y económica- será asegurar el mejoramiento permanente de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador, garantizándoles una existencia digna, al mismo tiempo que iguales derechos y oportunidades para acceder a los medios de producción y a los bienes de consumo, así como a los servicios públicos. Igualdad de oportunidades que no puede ser parte de un discurso carente de contenido práctico y tampoco representar una puerta abierta para desatar una competencia desenfundada, una lucha fratricida. Dichas oportunidades deberán ser aseguradas a partir de la equidad en términos amplios, como componente de un esfuerzo dinámico que impida la imposición de los más fuertes sobre los más débiles.

En este breve ensayo se prestará especial atención al papel estratégico que le compete al Estado, puntualizando inicialmente algunos elementos orientadores de lo que podría ser una renovada concepción para intervenir en el mercado mundial, con miras a enfrentar los complejos retos de la "globalización".

2. Elementos básicos para una inserción estratégica

"Si se piensa en la movilización de un ejército para embarcarlo en una campaña, debe pensarse primero en las calamidades y en la destrucción; de lo contrario no habrá ninguna ventaja"

Du Yu (735-782). General chino que sirvió como inspector general de las fuerzas armadas.

A pesar del creciente desconcierto económico internacional, la apertura a ultranza es todavía aceptada por amplios sectores de la sociedad como la mejor o aún como la única respuesta a la "globalización" de la economía mundial. Todavía son muchos y muy poderosos quienes defienden la ideología neoliberal y que no tienen empacho alguno para señalar que en el país jamás ha existido neoliberalismo. No cesan las voces que claman por una mayor

radicalidad del librecambismo y que no dudan en ver el origen de los problemas nacionales e internacionales en esquemas excesivamente estatistas y/o porque los mercados no resultaron ser tan libres...

Si el mensaje neoliberal difundido en los últimos años se ha enraizado profundamente, no hay duda que tampoco disponemos de propuestas realmente alternativas.

En estas circunstancias, para superar las aberraciones neoliberales y el inmovilismo de los grupos contestarios, precisamos múltiples propuestas para construir un camino diferente. Una de ellas se refiere a cuál sería la otra vía de inserción de un país pequeño como el Ecuador en el mundo y que, como tal, se constituya en parte del instrumentario para un desarrollo alternativo. Proceso que exige la participación del Estado como un actor de primera línea, en tanto socio del aparato productivo nacional, así como eje de políticas y acciones tendientes a lograr los niveles deseados de equidad y de sustentabilidad.

La acción económica externa de un país -comercio exterior y financiamiento externo- parecería, a primera vista, que no tiene una vinculación directa con los problemas de la mayoría de la población y menos aún con la economía popular. Por eso resulta común enfocar este asunto como un tema eminentemente técnico, reservado al manejo de especialistas. Empero, desde la necesidad de resolver los acuciantes desajustes sociales, la forma de vinculación con el mercado mundial es uno de los principales retos para una alternativa; tengamos presente que la consolidación de la vía transnacional consolida y profundiza las inequitativas estructuras socioeconómicas vigentes y limita aún más las posibilidades de cambio. Su práctica no garantiza igualdad de condiciones y posibilidades a los sectores mayoritarios, los cuales, dentro de esta estrategia aperturista, están condenados a una suerte de marginalidad estructural.

Por lo tanto, es imprescindible esbozar cuáles podrían ser los ejes fundamentales de una inserción diferente, que tienda a limitar aquellos efectos nocivos que produce la actual tendencia transnacionalizadora. La marginalidad fomentada por esta tendencia y la transformación perversa que sufren muchos países subdesarrollados, empujados a formar parte de un modelo global que los mantiene atados a sus requerimientos y que -a pesar del discurso liberal- no les cede un lugar adecuado, constituye un elemento crucial para buscar otra forma de inserción en el mercado mundial.

En este contexto, cuando lo transnacional prima sobre lo nacional, ha recobrado fuerza la dependencia de las economías subdesarrolladas -una dependencia casi total-, la cual se ha agudizado como producto del dinamismo especulativo de los mercados financieros, del desarrollo tecnoeconómico ajustado a las demandas de reducidas élites mundiales y de una perversión sociocultural escudada en la llamada posmodernidad; dependencia que ha conducido a una creciente desarticulación política.

Para salir del atolladero, hay que comprender el nuevo esquema de acumulación en ciernes, derivado de esta inserción transnacionalizadora y de las grandes transformaciones tecnológicas en marcha, cuya orientación conduce a muchos países subdesarrollados a la reprimarización y a la desindustrialización de sus economías.

LO ALTERNATIVO VISTO DESDE EL SECTOR EXTERNO

Es preciso partir de los objetivos centrales de un proceso alternativo de desarrollo, que pretenden una sociedad más justa, más solidaria y más participativa, en un contexto económico, social y ecológicamente autosustentable. Todos los esfuerzos que se hagan tienen que tener presente este propósito múltiple, que no puede ser reemplazado por metas subalternas, como podría ser el solo

incremento de las exportaciones, por más importante y significativo que sea el aumento conseguido. Tampoco se puede aceptar como suficiente el hecho de que con las divisas que se consigan con crecientes y aun con diversificadas exportaciones se estaría logrando el volumen de recursos necesario para impulsar los fines centrales del desarrollo esperado, vía mayores importaciones, por ejemplo. Es preciso tener en mente la forma de las relaciones externas y su interrelación interna.

Destaquemos categóricamente que la mejor estrategia de inserción a nivel mundial es aquella que resuelve primero las tareas fundamentales dentro de casa como base indispensable para lanzar una propuesta creativa, dinámica e inteligente de participación en los mercados mundiales. Aquí surge, entonces, con fuerza la necesidad de potenciar las capacidades domésticas y de desmontar, al mismo tiempo, aquellos factores que frenan su desarrollo. Uno de ellos, quizás el más crítico se encuentra en el actual patrón de acumulación concentrador y excluyente. Sin reducir el manejo monopolístico de los grupos de poder, especialmente de los poderosos sectores agroexportadores, difícilmente se instrumentaría una estrategia alternativa y menos aún se alcanzarían resultados transformadores en la sociedad.

Por otro lado, hemos visto que la apertura ingenua de la economía, por la vía de una profunda desgravación arancelaria y un aumento cuantitativo de las exportaciones, no basta para conseguir una penetración exitosa en los mercados internacionales y mucho menos para que se produzca un verdadero proceso de desarrollo. A partir de esta constatación surge como requisito una distribución relativamente igualitaria de la propiedad productiva, sobre todo afectando las concentraciones existentes en el sector exportador, al tiempo que se fortalecen las estructuras de competencia y competitividad empresariales, así como de movilidad social. Otro requisito, por igual necesario, se ubica en el campo tecnológico en donde precisamos una transformación profunda y

radical de los sistemas educativos y de investigación, así como también de las propias estructuras empresariales, como base para garantizar el desarrollo tecnológico y la adaptación de nuevas tecnologías. Todo este esfuerzo concertado debe reflejarse en una mejoría sustantiva de la competitividad y eficiencia sistémicas de la sociedad ecuatoriana.

En definitiva, no solo hay que impulsar un aumento continuado de los ingresos externos, aún cuando éstos aparezcan como indispensables para el crecimiento de la economía, sino que se debe estructurar una propuesta que apunte a una reorganización profunda del aparato productivo con miras a satisfacer las necesidades nacionales y a participar de una manera activa y efectiva en el mercado mundial. Este esfuerzo pasa por cambiar la actual mentalidad que nos condena a posiciones pasivas, que castra todo tipo de respuestas creativas y audaces.

Este desafío resulta aún más complejo ante la ausencia de paradigmas alternativos nítidos. Pero esa misma carencia hace de este esfuerzo un reto más motivador. La creatividad es la exigencia primaria, sobre todo cuando constatamos que no existen recetas permanentes en el tiempo, ni de aplicación universal. Se trata, además, de retomar elementos progresistas de nuestra realidad, sin marginar valiosas experiencias internacionales. En este empeño debemos extraer las lecciones de otros procesos, no para hacer el ridículo intento de reproducirlos internamente, como se pretendió inducir cuando se promocionaban -con enorme desparpajo- como maravillosos ejemplos neoliberales los casos coreano o taiwanés.

El tronco de esta acción se nutrirá preferentemente de nuestras diferentes identidades nacionales, para lo cual no podemos menospreciar nuestras experiencias históricas, las costumbres, tradiciones y valores propios de los diversos pueblos que componen el Ecuador. Internalizar las potencialidades nacionales y compren-

der los esfuerzos internacionales, a partir del estudio sistemático de la coyuntura y la estructura de la economía mundial, así como de sus cambiantes condiciones, deben ser parte de un esfuerzo de permanente mejoramiento de las propuestas que se hagan.

El camino no será fácil. Identificar los riesgos cuenta tanto como aprovechar las posibilidades existentes. Para lograrlo desembarcemos de todo tipo de dogmatismos y de aquellas visiones eurocentristas que limitan el desarrollo de nuestras capacidades endógenas.

EL SECTOR EXTERNO SUBORDINADO AL DESARROLLO ENDÓGENO

La economía ecuatoriana ha estado y está estrechamente imbricada en los mercados internacionales. Esta situación no cambiará sustancialmente en el futuro (salvo que la actual crisis mundial desemboque en una depresión generalizada, que termine por cerrar las puertas de los mercados externos a nuestros productos). El relativamente pequeño tamaño del Ecuador brinda poco espacio para pensar que aquí se puede desenvolver una solución más autocentrada, asimilable a lo que fueron las experiencias de otros países de mayor tamaño, en los cuales el éxito radicó en una disociación más rigurosa del mercado mundial, antes que en salidas sustentadas en un aperturismo a ultranza.

A pesar de esta limitación, la inserción de una economía pequeña como la ecuatoriana en el mercado mundial, si es que se desea alcanzar una situación socioeconómica más equitativa y sobre base de una competitividad sistémica, parte por potenciar sus propias capacidades, como parte de una concepción estratégica para moverse internacionalmente. La respuesta se resume en una mayor autodependencia que combine la inserción internacional con el desarrollo del mercado interno y la dinamización de las capacidades endógenas. Vistas así las cosas, el camino de inserción al mercado mundial pasa por una serie de conexiones y descon-

xiones selectivas, por una serie de decisiones que subordinen paulatinamente al sector externo al mercado nacional y no al revés como ha sucedido hasta ahora. Este asunto nos parece vital.

Tengamos siempre presente que los cambios que se introducen en la política externa, por su magnitud y profundidad, repercuten sobre la evolución de muchas variables económicas y, por supuesto, sobre la sociedad, como se ha experimentado a lo largo de toda la historia republicana (Acosta 1995). Por esta razón, y considerando, además, que cuando se profundizan los efectos perniciosos de la "globalización" y se fuerza la apertura de la economía nacional a niveles mucho más elevados, es preciso tener conciencia de su significación sobre el crecimiento de la economía, la estructura productiva y la distribución del ingreso y la riqueza. Impacto que repercute a través de una serie de dispositivos que inciden, también, en las remuneraciones de los factores de producción y en la composición de los precios de los productos de consumo dentro del país.

En este punto, luego de largos años de esfuerzos desplegados para ampliar el volumen y diversificar las exportaciones, hay que constatar que los mismos han producido escasos resultados dinamizadores en comparación con los costos asumidos. Es cierto que las exportaciones crecieron de algo más de 2.300 millones de dólares en 1989 a un poco más de 5.200 millones en 1997, y que el número de productos exportados pasó de unos 440 a más de 1.600 en el mismo período, y que este esfuerzo, sin duda notable, debe haber mejorado la capacidad gerencial de muchos empresarios y la capacitación de muchos trabajadores vinculados a este tipo de actividades, especialmente a aquellas que han permitido el desarrollo de nuevas líneas de exportación. Sin embargo, este esfuerzo no se reflejó en una reactivación del aparato productivo en su conjunto, ni en una disminución de los índices de inequidad, los cuales, por el contrario, aumentaron. Por lo tanto va-

le la pena replantearse algunos elementos básicos de lo que deberían ser los lineamientos de una política económica exterior alternativa, subordinada a las exigencias endógenas.

Si priorizamos el mercado interno, hay que satisfacer las necesidades de las mayorías con productos de consumo masivo, sin desperdiciar las oportunidades existentes en las diversas regiones del país con el fin de aprovechar las capacidades locales y alcanzar niveles de interrelación regional dinámicos. La satisfacción de las demandas internas no significa el planteamiento de un esquema autárquico, sino la búsqueda de una nueva base cualitativa más autodependiente, sobre todo en términos de demanda y tecnologías, para que el país, como un todo, pueda tener una participación más provechosa en el comercio internacional.

HACIA UNA INSERCIÓN DIFERENTE Y DIFERENCIADORA

Si queremos crear las condiciones para construir una sociedad más equitativa y crecientemente participativa, es imposible pensar en un esquema de comercio exterior orientado a forzar -a cualquier costo y por todos los medios posibles- el aumento de las exportaciones, así como a adaptarnos pasivamente a la lógica del mercado financiero internacional, tal como sucede en la actualidad. Eso refuerza las actuales estructuras concentradoras y autoritarias, tal como ha sucedido históricamente en el país. Tampoco es suficiente propender a una diversificación de los productos exportables sin una interrelación dinámica con la economía doméstica; esto podría garantizar una cierta interrelación de determinados grupos de la sociedad dentro de algún "racimo tecnológico" controlado por el capital transnacional ("glocalización" ³), pero tarde o temprano reproduciría nuevos desequilibrios y fortalecería aún más el desarrollo desequilibrado.

3 Esto es la vinculación de ciertos espacios productivos locales dentro de la lógica transnacional de lo global.

La salida de esta trampa histórica tendrá que ser estratégica. Y una propuesta estratégica será necesariamente diferenciadora y dinámica. Con criterios de selectividad sectorial, de mercados y de productos. Hay que tener presente, en todo momento, aquellos aspectos que permitan consolidar una presencia más inteligente de la sociedad ecuatoriana en el contexto mundial, como base para el mantenimiento y el mejoramiento de las relaciones comerciales con los mercados tradicionales y también para la conquista de nuevos mercados; esta línea de reflexión es extendible a los vínculos financieros externos. No solo interesa el aspecto económico de estas relaciones, sino que habrá que incluir aspectos de tipo político y aún cultural -este último punto puede ser vital para un país como el Ecuador-, que nos permitan establecer una política con lazos múltiples con la mayor cantidad de países. La creatividad y la imaginación deben ser compañeras de nuestros esfuerzos externos, sólo así aprovecharemos de todas las oportunidades y aún de los espacios que dejan las tensiones existentes entre las grandes potencias.

Mientras se desarrollan las capacidades internas, es preciso tener en mente las posibilidades existentes en los mercados tradicionales y nuevos alrededor del mundo. Una visión global, sustentada en estudios sistemáticos, nos ofrecerá mejores informaciones para la adopción de las mejores decisiones en términos de los requerimientos internacionales y de las capacidades nacionales. No hay como priorizar nuestro empeño exclusivamente en los mercados más dinámicos de los países centrales, menospreciando el potencial de los mercados vecinos y similares al ecuatoriano en términos de subdesarrollo, conscientes siempre de las limitaciones que imponen estructuras de producción y consumo parecidos. El desafío es descubrir las ventajas existentes y que, hasta el momento, no han sido adecuadamente aprovechadas. Así, el mercado andino y el de otros países latinoamericanos podrían ser objeto de un mercadeo más dinámico y creativo.

Igualmente merece una particular atención el potencial que ofrecen aquellos grupos humanos menos integrados a la economía de punta en los países industrializados. Concretamente habría que pensar en una estrategia para aprovechar de dichas capacidades latentes. Al mismo tiempo requieren una inteligente aproximación a los mercados de economías como las de Europa del Este, desarrolladas en cierto sentido, ansiosas por consumir, pero con patrones de vida que no son tan exigentes como los vigentes en las naciones capitalistas industrializadas. Similar reflexión cabe para las economías del sudeste asiático, sobre todo si éstas logran remontar su actual crisis sin caer en la trampa tendida por el fondomonetarismo... Este punto merece un análisis especial y respuestas diferenciadas.

En cuanto a los pasos que deben darse dentro de cualquier estrategia alternativa, hay que reconocer que los distintos agentes económicos requieren de señales claras que emanen de un programa que tenga credibilidad y continuidad, con un calendario de cambios adecuadamente programados y que se los aplique efectivamente, sin perder la capacidad de reacción frente a sucesos imprevistos que pueden aparecer en el mercado mundial o aún en la misma economía nacional. De esta manera, ratificamos el carácter flexible y selectivo que requiere la programación y puesta en práctica de una política exterior que tenga como punto de partida la economía local.

Para lograrlo requerimos una visión que brinde renovadas respuestas a los retos y mitos de la "globalización". Pero, sobre todo, nos importa y mucho la forma cómo se enfrente el reto de intervenir en los mercados internacionales.

Para esto habrá que tener presente la evolución de la economía mundial y también los avances teóricos que explican los flujos comerciales internacionales, superando aquellas visiones reduccionistas de la teoría tradicional (ricardiana), que tanto influye toda-

vía en la propuesta transnacional para la inserción de los países subdesarrollados en el mercado mundial. Partiendo de realidades sumamente inestables y cambiantes, se puede aprovechar inicialmente la posibilidad de explotar, con creciente creatividad, economías de escala estáticas sustentadas en las tradicionales ventajas comparativas -nuestras tradicionales ventajas naturales- sin dejar de avanzar en forma consciente hacia ventajas dinámicas, en tanto se pasa a la producción de bienes y servicios con un mayor contenido tecnológico: uno de los principales retos para la sociedad ecuatoriana es dejar de ser país-producto e intentar ser país-inteligencia...

CUENTA MÁS EL ENCADENAMIENTO INTERNO DE LAS EXPORTACIONES

Para comprender mejor cómo actuaría esta interrelación de la economía nacional con su potencial exportable, proponemos el análisis de varias evoluciones históricas, que demuestran la viabilidad del desarrollo desde la producción y exportación de bienes primarios, siempre y cuando se ejecuten una serie de acciones y transformaciones complementarias en varios ámbitos de la economía y la sociedad (Schuldt y Acosta 1995).

Algunos elementos de un escenario de "tipo-ideal" pueden encontrarse en el desarrollo de Dinamarca, Suecia, Finlandia, Canadá, Australia, etc. Es decir, pese a la "dependencia" primario-exportadora, en su fase inicial, estas economías lograron "desarrollarse". Sin embargo, no se trata de una vía automática, como lo demuestran los casos de Argentina, Uruguay, Hungría, Rumania, entre otros, que a comienzos del siglo XX mostraban niveles de desarrollo primario-exportador similares a los de los casos exitosos primeramente nombrados. Esto se debe al hecho de que no gestaron economías "coherentes", cuya lógica se caracteriza por efectos estructurales de interrelación intersectorial, interregional e intersegmental.

En los países inicialmente mencionados, el proceso primario-exportador condujo a la configuración de encadenamientos hacia atrás: construcción de maquinaria agrícola o minera sencilla, almacenes, equipo para molinos, fabricación de barcos, ferrocarriles y generación de energía, envases, puertos, etc. Estas actividades, en un inicio modestas, comenzaron a adquirir importancia y, posteriormente, fueron generando efectos multiplicadores relevantes a escala nacional, sobre todo cuando avanzaron en la transición hacia el procesamiento y terminación del o de los principales productos de exportación en el mismo país (encadenamientos hacia adelante): producción de papel extraído de la madera y máquinas de metales, etc.

Al mismo tiempo, los excedentes no exportados -por ejemplo los granos- se utilizaron para obtener productos destinados al consumo animal y de los animales se sacó el cuero y con éste se produjo ropa y calzado. Ello indujo a una mayor producción de materias intermedias, herramientas y maquinaria. Es decir, al sector exportador se le anexó una industria procesadora. Con ello se expandió y diversificó la economía nacional y sus regiones interiores.

Paulatinamente, esa dinámica permitió diversificar la canasta de las exportaciones, tanto en la esfera del procesamiento, como en el sector de equipo sencillo. Es sorprendente, tal como muestra la historia, cómo determinadas economías pequeñas, similares en algunos aspectos a la ecuatoriana, lograron alcanzar -a través de un proceso más autodependiente de acercamiento al mercado internacional- elevados niveles de competitividad. Al tiempo que diversificaban su producción nacional y sus exportaciones, estos países alcanzaban satisfactorios niveles de autosuficiencia.

En todos estos casos resultó crucial la capacidad de generación de tecnologías propias, digámoslo mejor el desarrollo de innovaciones adaptadas a las condiciones locales. Con el tiempo, al ex-

pandirse el sector exportador y sus conexos, a la par que aumentaban los salarios también se fue desarrollando una demanda interna pujante de bienes de consumo masivos y sencillos. Con ello la rentabilidad de las inversiones se incrementó, atrayéndolas así hacia la producción de alimentos elaborados, gaseosas, vestimenta, bienes de consumo duradero, etc.; sustituyendo las importaciones y estimulando encadenamientos en el consumo. Poco a poco también, con el fin de nutrir a la empresas productoras de bienes de consumo, surgieron segmentos de producción de equipo, maquinaria e insumos para cubrir las demandas de aquella y las necesidades de infraestructura productiva (encadenamientos de la inversión).

Luego de varias décadas de mantener esta estrategia, en las cuales se invirtió masivamente en el capital humano, estas economías alcanzaron un nivel de "madurez", entendida ésta como una diversificación e interacción inter e intrasectorial crecientes. Creció su competitividad sistémica, que no se alcanza simplemente con la sumatoria de competitividades aisladas de las empresas. La economía dual, de enclave, fue adquiriendo coherencia interna, con lo que se convirtió en una economía integrada nacionalmente, cuyo desarrollo dinámico provino de un ímpetu interno, endógeno al desarrollo de sus propias fuerzas productivas y por la expansión del mercado interno de masas, lo que contrasta con economías de plantación o de monocultivo como la nuestra. Todo ello se dio incluso cuando el "sector dominante" seguía siendo el exportador.

Junto con los encadenamientos en el consumo y la inversión -y, en general, de demanda final- se expandieron también los encadenamientos fiscales, permitiendo ampliar la base tributaria del Estado, que con ello estuvo en capacidad de gestar mejores condiciones de producción y sociales en el país en cuestión.

Con el tiempo, dada la dinámica del sistema también se obser-

vó la escasez de ciertos recursos productivos, primero de tierras, luego de trabajo y finalmente de capital. Pero esa escasez, en vez de obstaculizar la dinámica de acumulación, resultó promotora del desarrollo, ya que afectó compulsivamente a los capitalistas para que -a través de la inversión y la innovación- incrementen la productividad de esos factores. Luego de predominar las actividades económicas extensivas, se pasó a las intensivas en capital, conocimiento y tecnología. Esta fase, cualitativamente superior, indujo a mayores efectos de encadenamiento, de promoción de la productividad y le brindó efectos-ingreso adicionales a la economía.

Las experiencias expuestas nos indican que es posible -y deseable, desde todo punto de vista- pasar de las ventajas comparativas estáticas a las dinámicas. Esto quiere decir que sí podríamos desarrollarnos a partir de la producción de bienes primarios, una situación que por hoy se la ve como un escollo.

REDISTRIBUCIÓN PRODUCTIVA Y PROGRAMACIÓN DIFERENCIADA

Está claro, entonces, que no se puede esperar que una inserción de determinadas áreas de la economía, o a lo mejor de sólo ciertas empresas en prometedores nichos del mercado mundial, pueda traer por simple goteo los frutos esperados para el desarrollo del resto. Se puede aprovechar la existencia de dichos nichos, que merecen ser explotados adecuadamente, pero siempre con plena conciencia de los impulsos concentradores y sobre todo excluyentes que conlleva una inserción puntual. Por eso, si no se resuelve simultáneamente el tema de la distribución de los beneficios producidos y el incremento de la competitividad sistémica no hay como esperar un desarrollo armónico.

El camino para impedir la reproducción de esquemas cada vez más concentradores pasa por una dinámica programación productiva, que incluya la fijación de mecanismos de distribución de

los recursos que se acumulen en los sectores exportadores. Estos hay que revertirlos hacia otros de la economía para promover selectivamente aquellos rubros que generen directa o indirectamente una mayor cantidad de puestos de trabajo (sin obviar el tema de su calidad), que mejoren el grado de articulación interna del aparato productivo para atender a los objetivos planteados anteriormente y que prioricen su establecimiento en actividades con un elevado poder multiplicador. En especial aquellas donde es más fácil propiciar todo tipo de encadenamientos.

Aunque parezca paradójico, aquí también aparece la industrialización de bienes de consumo para satisfacer las necesidades domésticas como uno de los ejes sobre los que debe girar una estrategia alternativa para participar en el mercado mundial. Esta es una importante vía para ampliar y mejorar la competitividad del país como un todo, esto es su competitividad sistémica. Y en tanto esta opción obliga a contar con respuestas de largo aliento, en las cuales deberá intervenir activamente el Estado, brinda de por sí un horizonte que no podrá ser alcanzado por la acción cortoplacista de las fuerzas del mercado. Exige una programación dinámica y, por supuesto, participativa. Para eso hay que definir la trayectoria económica y determinar los criterios básicos que permitan una adecuada asignación de los recursos.⁴ En fin, esta programación diferenciada se deriva de la estructura productiva nacional y del programa que se establezca, sin perder de vista las necesidades locales. El nivel y la estructura de precios en el mercado mundial, así como los vaivenes de la demanda en dicho mercado, no pueden ser los únicos elementos para diseñar esta programación estratégica de inserción internacional.

Una programación de este tipo guía y ofrece una serie de criterios -económicos, sociales y culturales- tanto para el corto pla-

4 Las preguntas claves son ¿a dónde queremos ir como país?, ¿con qué recursos contamos y cómo los vamos a asignar para alcanzar la meta propuesta?

zo como para los mediano y largo plazos. Por lo tanto, tendrá que ser suficientemente flexible para enfrentar las turbulencias del mercado mundial, las transformaciones que se derivan de la revolución tecnológica en marcha, la complejidad creciente de los fenómenos geopolíticos mundiales y los complejos retos internos.

CONSTITUIR "CABEZAS DE PUENTE" EN EL MERCADO MUNDIAL

Resulta evidente que el punto de partida está dado por las actuales condiciones del mercado mundial y la situación de nuestro comercio exterior, dominado por exportaciones primarias. Entonces, lo que necesitamos es aprovechar positivamente la experiencia acumulada con la exportación de bienes tradicionales, con miras a potenciar su colocación en los mercados tradicionales, tratando simultáneamente -esto es lo importante- de colocar nuevos productos y servicios en dichos mercados, así como abrir los espacios para introducir bienes semielaborados o elaborados a partir de los mismos productos tradicionales. En otras palabras, con una programación diferenciada, que necesariamente tendrá que ser concertada entre los exportadores (no sólo los monopolísticos, que con casi toda seguridad se opondrán a esta estrategia que afectaría su poder) y los productores, así como con las diversas instancias del Estado, se debe establecer con los productos tradicionales una suerte de "cabezas de puente" en los mercados internacionales. La colocación de productos tradicionales sería una palanca para abrir mercados para nuevos productos.

Luego habría que pensar en un manejo global e integrado de nuestros principales productos de exportación, empezando por el petróleo, dentro de una estrategia de comercio exterior orientada a entrar con más fuerzas en los mercados naturales del país, como son los andinos, los de la costa americana del Pacífico o los mismos mercados de Asia, por ejemplo. Una visión más amplia e inteligente obligaría a renunciar al manejo aislado que se ha hecho

hasta ahora de la comercialización de los hidrocarburos, que ha priorizado la colocación del crudo y de algunos de sus derivados en contratos con condiciones relativamente inestables por su ocasionalidad y normalmente desvinculados de los esfuerzos globales de comercio exterior del país. Esto, por supuesto, obliga a posponer el logro de mayores réditos en el corto plazo, integrando en la política de comercialización reflexiones de largo aliento, así como aspectos de geopolítica y estrategia nacional.

Aquí salta a la vista la sucesión de incoherencias en la política de comercialización de los hidrocarburos, así como en la relación que mantuvo el país dentro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). A esta organización, aún desde afuera, el Ecuador debería apoyarla con una actitud constructiva, sobre todo en los actuales momentos de aguda depresión en el mercado hidrocarburiífero internacional. Este apoyo nos permitiría establecer una vinculación virtuosa con sus países miembros, particularmente los árabes, donde existen posibilidades no exploradas suficientemente para ampliar los flujos comerciales; reto cada vez más urgente si se considera que la riqueza petrolera tiene un horizonte reducido.

PASAR DE PAÍS-PRODUCTO A PAÍS-INTELIGENCIA

Una estrategia alternativa requiere del estudio permanente de los cambios tecnológicos y de las variaciones de la demanda, en especial en las preferencias dominantes (diferenciándolas entre los diversos segmentos del mercado), así como de las condiciones sociopolíticas reinantes en los diversos mercados -abiertos o por abrir en el futuro-. Además, se precisa un trato particular por producto. Precisamos políticas particularizadas para el manejo de aquellos bienes tradicionales, sobre todo aquellas materias primas no procesadas, no porque se desee mantener su predominio, sino porque éstas seguirán siendo determinantes en una fase inicial.

Pero más que eso, como lo señalamos antes, el desafío consiste en superar nuestra característica de país-producto y llegar a ser país-inteligencia. Esto implica integrar "inteligencia", o sea valor agregado en nuestra producción y en nuestros productos. Dicho en términos históricos, debemos esforzarnos por dejar de lado nuestra caracterización de país-cacaotero, país-bananero, país-petrolero, país-camaronero... Para eso habrá que preparar las bases de una transición al creciente procesamiento de nuestras materias primas, produciendo bienes con un mayor componente local; por ejemplo, procurando exportar chocolates de calidad y no solo cacao para la fabricación de estos productos en los países industrializados, que luego son importados y consumidos por nuestras élites. La industrialización del hidrocarburo es casi una urgencia para un país petrolero, sobre todo para evitar la colocación de un crudo con cotizaciones deprimidas y sujetas a mayores presiones especulativas.⁵ La divisa es procesar lo más posible antes de transportar, sea para el mercado externo o para el consumo doméstico; esta opción contribuiría decididamente a la descentralización y a la homogeneización de nuestra economía.

Igualmente jugará un papel importante en esta estrategia la producción de insumos y equipos sencillos vinculados a la industrialización de la oferta externa: la agroindustria, concretamente, sería uno de los ejes fundamentales. Debe estar siempre presente el análisis de las potencialidades existentes para conseguir espacios donde se puedan instrumentar verdaderas políticas de sustitución de importaciones, partiendo de los espacios no aprovechados todavía para dicha sustitución, especialmente de productos de consumo masivo y de algunos bienes de capital y herramientas; que en un momento dado podrían hasta ser exportados. Más

5 En la actualidad, si tendríamos una visión estratégica (y los recursos) se podría comprar una refinería en algún país asiático, aprovechando la crisis en esa región. Desde allí habría como asegurar una mayor porción de dicho mercado, ya no sólo para el crudo Oriente, sino para sus derivados.

que propiciar la simple sustitución de las importaciones, habría que buscar cómo éstas pueden ser un complemento de nuestro aparato productivo, sin que necesariamente se ahonden los patrones de consumo alejados de nuestra realidad e incompatibles con una estrategia alternativa de desarrollo.

Dejemos al margen posiciones erradas y dogmáticas que combaten la sustitución de importaciones como causante de todos los problemas. No pensamos de ninguna manera en una reedición de aquel remedo de industrialización vía sustitución de importaciones que fracasó aparatosamente en décadas anteriores. Sugerimos, por el contrario, la aplicación inteligente de una política selectiva de importaciones, vinculada dinámicamente a una nueva forma de industrialización, que bien podría desarrollar algunos rubros de la economía donde sean viables nuevas ventajas comparativas dinámicas, particularmente en términos tecnológicos, y que se sustente en la creación sistemática de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, dentro de los diversos sectores de la economía y naturalmente entre éstos.

Además, no se puede minimizar el beneficio que brindaría, por ejemplo, una reducción de las importaciones de bienes intermedios o de consumo masivo para ampliar el saldo de divisas y conseguir un mejor aprovechamiento de la capacidad productiva instalada. Un dinamismo exportador programado, a partir de un plan para el desarrollo de la competitividad, podría conducir a una importante diferenciación de la oferta industrial y, por supuesto, a una inteligente y provechosa sustitución de importaciones. Lo cual, a su vez, conduciría a mejorar la competitividad sistémica de la sociedad en su conjunto.

En fin, la selectividad y la agilidad deben ser compañeras permanentes en este proceso, en el cual, la programación diferenciada no puede medirse simplemente en base a variables financieras, cambiarias o simplemente monetaristas. Hay que considerar

otras variables de mayor envergadura, como es la generación de puestos de trabajo, la satisfacción de las necesidades locales, el incremento del valor agregado en la producción nacional y, por supuesto, su aporte para mejorar los niveles de distribución de la riqueza.

LOS ALCANCES DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Una concepción estratégica de cómo se debe vincular el país con la economía mundial, nos obliga a considerar también el ingreso de capitales foráneos, sea en forma de inversiones directas o de créditos.

Para empezar habrá que desvirtuar aquella creencia que prima en el país de que su desarrollo sólo será posible si se logra el concurso masivo de los capitales extranjeros. Sin inversiones extranjeras, dicen, el Ecuador no podrá resolver sus problemas. Los defensores del capital externo afirman que hay que aceptar sin objeciones la inversión extranjera de capital y tecnología extranjeros. Uno de los problemas de estas posiciones -dejando al margen posibles intereses personales- es que alimentan una excesiva y hasta nociva confianza en las inversiones foráneas, puesto que no sólo desconocen su lógica y su viabilidad real, sino que contribuyen con sus actitudes pasivas y sumisas a afectar la posibilidad de alterar la concepción de desarrollo que se debería instrumentar en el país. Desarrollo que, entre otros elementos, debería tener como un pilar central al ahorro interno. Empero, aún en el caso de que se logrará incrementar masivamente los flujos externos de capital y tecnología, difícilmente se puede esperar que estos provoquen un desarrollo armónico de las fuerzas productivas y de la sociedad en su conjunto.

Un cambio de actitud frente a las inversiones extranjeras resultaría muy útil. La realidad nos demuestra que, durante los recientes y cortos años de reflujo financiero hacia las economías latinoam-

mericanas, sólo pocos países consiguieron el acceso a los mercados financieros internacionales y que, de todas formas, no fueron tan significativos los montos de inversión extranjera. Los principales países receptores no se caracterizaron por las mismas condiciones de mercado y tampoco por haber aplicado por igual los esquemas de ajuste neoliberales.⁶

En nuestro país, no se ha escatimado apoyo económico o legal al capital externo por parte de los sucesivos gobiernos. Se critica abiertamente cualquier posición "tercermundista" para agrandar a los intereses transnacionales; la salida del Ecuador de la OPEP debe ser comprendida también en este escenario.⁷ Sin embargo, a pesar de esta actitud pro-capital-extranjero, los capitales foráneos no han llegado en los montos esperados. Y no pocos de estos capitales han priorizado actividades especulativas; aquí, como en el resto del mundo, el neoliberalismo real ha favorecido la especulación y no la producción.⁸ La acelerada e incontrolada expansión del libre mercado valora los negocios financieros e inmobiliarios, no la producción y menos aún las condiciones de vida de las ma-

6 Por ejemplo, la situación geográfica y geopolítica mexicana, y sus enormes recursos hidrocarburíferos explican el mayor flujo de recursos externos hacia dicho país. Chile, por otro lado, cuenta con cierta estabilidad macroeconómica apuntalada con una larga dictadura militar que le permitió su continuada aplicación sin importar los enormes costos sociales, aprovechando de un momento geopolítico superado, como fue el de la guerra fría, en el cual los Estados Unidos y los organismos multilaterales de crédito priorizaban a aquellos países que eran o podían ser puntas de lanza en su lucha contra el comunismo internacional. En ese período, además, el comercio internacional experimentó tasas de crecimiento mucho más altas a las actuales. Otro caso interesante es Venezuela, en donde recién desde 1989 se aplicaron esquemas ortodoxos de ajuste; este país ofrecía y ofrece todavía interesantes posibilidades al capital externo por su gran riqueza petrolera.

7 Aquí cabe recordar el respaldo político externo que reciben los inversionistas extranjeros, concretamente el capital norteamericano contó con el respaldo abierto del gobierno y de la Embajada norteamericanos, empeñados en defender y promocionar las inversiones de dicho país, aún cuando muchas veces éstas no se ajustan a la tan promocionada doctrina del libre mercado.

8 A nivel mundial se registró una burbuja financiera -a punto de explotar- de insospechada magnitud: los negocios financieros superan hasta unas 300 veces o más el comercio mundial de bienes y servicios anual (Schuldt 1998).

sas. Situación que ha provocado una colosal concentración de la riqueza; otra de las causas de la actual crisis mundial, en la medida que esos recursos acumulados en pocas manos ingresan al mundo de la especulación y alimentan un consumo cada vez más conspicuo. Sumatoria que genera renovadas presiones recesivas.

Un aumento de las inversiones extranjeras podría registrarse con la privatización (transnacionalización) de las principales empresas y recursos estatales. Pero, digámoslo con claridad, las experiencias privatizadoras en otros países nos enseñan que ampliar temporalmente el volumen de recursos externos vía privatización no puede ser considerada como la llave para abrir un flujo mayor y permanente de capitales. Por el contrario, el ingreso de ahora puede ser ampliamente superado por la remesa de utilidades y la repatriación de utilidades de mañana. Además, como se ha visto en América Latina gran parte de los ingresos que han generado las privatizaciones han salido casi inmediatamente vía servicio de la deuda externa. Privatizar en la actualidad, en medio de una crisis financiera mundial de insospechadas consecuencias, sólo será posible a costa de depredar los precios de los activos estatales...

Adicionalmente, las inversiones extranjeras productivas, aún en el supuesto de que podrían ser indispensables para el desarrollo nacional, no responden ante la simple necesidad expresada por los gobernantes de un país. Las dificultades económicas y el tamaño limitado del mercado nacional (limitación producida más por la inequidad que por el número de sus habitantes) pesan mucho más que las buenas intenciones gubernamentales. Esta realidad debería ser comprendida por los responsables de las decisiones de política económica. El establecimiento de reglas más propicias para al movimiento internacional de capitales podría facilitar la entrada de las inversiones foráneas, pero no los provoca. No hay que olvidar que las normas legales sobre las inversiones extranjeras desempeñan un papel relativamente secundario, si

acaso desempeñan alguno sobre los flujos reales de la inversión extranjera directa en comparación con las realidades del comportamiento jurídico, social, político o macroeconómico de los países, así como de las oportunidades de crecimiento de mercados -dentro y fuera del país- ofrecidos a las empresas extranjeras. Este aspecto tiene que ser considerado adecuadamente, puesto que nuestro país no presenta mayores atractivos para los inversionistas extranjeros, que encuentran posibilidades más rentables de inversión en otros países latinoamericanos más grandes, especialmente aquellos que cuentan con abundantes recursos naturales y con mercados más atractivos.

Por lo tanto, antes que seguir clamando torpemente por mayores beneficios para el ingreso del capital extranjero aparece como indispensable la resolución de los principales problemas socioeconómicos internos.

Dada la actual crisis mundial y la previsible limitación de financiamiento externo a nivel internacional, países como el Ecuador deben crear las condiciones propicias para que el ahorro interno y la inversión doméstica desempeñen el papel central en el financiamiento de su crecimiento económico. Mientras que el capital extranjero será sólo un complemento del financiamiento nacional. Nuestro esfuerzo no tiene suplentes. Es más, cuando el Ecuador logre superar sus problemas básicos, entre los que se destaca la inequidad y la inseguridad jurídica, y ofrezca con claridad confianza en el futuro nacional -no solo a los inversionistas extranjeros, sino a toda la sociedad- podremos esperar un flujo sostenido de inversiones foráneas. Las cuales, en todo momento, dependerán de las condiciones existentes en el mercado mundial. Lo contrario es aceptar aportes esporádicos y puntuales, muchas veces exclusivamente con afanes especulativos, para los cuales no resulta recomendable otorgar privilegio alguno.

En esta línea de reflexión hay que pensar en mecanismos que

permitan regular y controlar el flujo de capitales, particularmente aquellos de corto plazo que poco o nada aportan para el desarrollo; una opción podría ser el establecimiento de depósitos de garantía o encajes para impedir que los capitales "golondrina" puedan desestabilizar los cambios que exige una estrategia como la que aquí se propone.

Por otro lado, y sin que se trate de una condena generalizada a las inversiones extranjeras directas, éstas muchas veces no se ajustan a las necesidades nacionales, en tanto, y como es lógico, actúan de acuerdo a su respectivo enfoque global. Así, el interés de las inversiones extranjeras podría ser mayor para actuar en ciertas ramas industriales convenientes a sus intereses globales o productos atractivos por sus ventajas naturales, o simplemente para lucrar de los mercados de bienes y servicios de las elites locales. Por eso resulta imperioso controlar y dirigir con inteligencia los flujos de capital foráneo hacia aquellas áreas en donde realmente se espere obtener un mayor efecto con el concurso de capitales y tecnologías foráneos, sin olvidarse que su acción, en tanto constituye un "foco extranjerizante", internalizado en la economía y la sociedad, tiene una irradiación ideológica que puede ahondar el proceso de transnacionalización de la economía y frenar cualquier alternativa. Por estas razones también erraríamos al tratar de adecuar y orientar la economía exclusivamente para buscar un ingreso masivo de capitales externos, el cual, además, no se produce por mucho que el país lo desee.

Se debe partir de una reorientación de la economía desde una reflexión nacional, para que los potenciales inversionistas extranjeros -no los especuladores- encuentren atractivos sólidos en el nuevo rumbo, con condiciones sumamente claras al respecto y con un marco jurídico donde la seriedad y la estabilidad no estén condicionadas. La continuidad del proceso de cambio debe ofrecer las posibilidades de rentabilidad para las inversiones naciona-

les y extranjeras. La confianza y la seguridad que ofrezca la vigencia de una propuesta alternativa deben ser el atractivo para el capital externo y jamás se debe invertir la ubicación de estos factores: nunca debería estar el desarrollo supeditado a los requerimientos de los capitales externos.

En este sentido habrá que analizar cada inversión foránea o crédito externo para evaluar su real aporte financiero, económico y tecnológico, sin creer que la simple presencia del capital externo puede resolver los problemas nacionales o que necesariamente tiene que conducir a una mayor dependencia.

HACIA UN NUEVO CORTE DE "LA DEUDA GORDIANA"

Cuando a nivel mundial parecía consolidarse la idea de que el problema de la deuda externa había sido superado, retoma fuerza este viejo problema, como otro de los agravantes de la crisis financiera internacional.

Para el Ecuador el servicio de su deuda externa sigue representando un peso enorme, a pesar de que consiguió renegociar la deuda con la banca privada en el marco del Plan Brady (deuda comercial) y el Club de París (deuda bilateral) durante 1994. Un monto cercano a la mitad del Presupuesto General del Estado se destina al servicio de la deuda externa; proporción que resultaría hasta moderada si consideramos que todavía no se incorpora el pago del capital, luego de la renegociación mencionada, y que el país está en moratoria por más de dos años con el Club de París. En estas circunstancias la deuda supera ya en más de 250% las exportaciones nacionales, otra relación realmente preocupante. Así las cosas, la deuda externa, luego de una ligera baja a raíz de la renegociación de 1994, ha seguido creciendo sostenidamente y ya bordea los 15.500 millones de dólares: con más de 1.300 dólares por habitante el Ecuador tiene una de las deudas per cápita más altas del mundo.

La deuda, sin embargo, no es sólo un problema cualitativo. Esta ha servido como palanca para ajustar la economía nacional a los intereses transnacionales, algo que se descubrió una vez más en los acuerdos suscritos con el FMI, en donde aparece el contenido real de la mal llamada "modernización" del Estado que busca simplemente la privatización de las telecomunicaciones, los hidrocarburos y el sector eléctrico, así como del sistema de seguridad social, incluyendo la desregulación del mercado de trabajo. Pilares de la reforma estructural anhelada por el capital financiero internacional y los organismos multilaterales, así como por sus intermediarios criollos.

En estas condiciones, se podría afirmar que, tal como sucede en muchos países de América Latina, el problema de la deuda fue apenas pospuesto en 1994 pero no resuelto. Hoy ya no falta mucho para que el Ecuador, ante su creciente incapacidad de pago, retorne a su estado casi crónico de moratoria generalizada.

En este terreno, el objetivo inmediato de una estrategia alternativa debería ser reducir drásticamente la sangría de recursos provocada por la deuda externa y de ser posible suspenderla totalmente. No se puede seguir creyendo que el servicio que se realiza garantiza la consecución de mayores volúmenes de préstamos: el saldo neto de la relación de desembolsos y servicios en efectivo de la deuda externa, desde 1982 hasta 1998, más allá de las gravosas condiciones que nos imponen, ha sido negativo en más de 4.800 millones de dólares. Desde esta perspectiva tampoco se puede aceptar que una posición concordante con el supuesto sentido común universal -el neoliberalismo- abre las puertas para nuevos flujos crediticios. La búsqueda a cualquier precio de un arreglo de la deuda no parece una tarea alentadora y que reponga con creces los sacrificios y los esfuerzos que la motiva.

Luego de observar los resultados que han obtenido los países que se acogieron al Plan Brady, está claro que la renegociación

cooperativa, en cualquiera de sus vías, no conduce a la terminación de esta problemática. Han conseguido reducir en algo la presión de dicha deuda e impulsar ciertos ajustes, es cierto, pero no han logrado una salida que pueda ser considerada como definitiva. Tan es así, que en la actualidad ya se dan conversaciones para cambiar los actuales Bonos Brady por nuevos bonos con períodos de vencimiento más largos -de 50 a 60 años- y que incluyan un período de gracia que permita la reactivación y recuperación estructural de las economías endeudadas, esto es de unos 10 años o más.

En el caso de las deudas multilaterales al parecer no se pueden esperar cambios sustantivos; sin embargo, con la agudización de los problemas financieros internacionales se aproxima el momento de una renegociación de estos préstamos, cuyo servicio frena el desarrollo. Mientras que el manejo de las deudas bilaterales, aquellas convenidas entre los gobiernos, evoluciona hacia condonaciones totales o condicionadas al financiamiento de proyectos de desarrollo social.

De esta manera, poco a poco, se debilita la visión oficial que hacía creer que el tema de la deuda debía ser manejado con extrema rigidez. Hay varios caminos para abordar el tema. Se está frente a una situación inestable y variable. La complejidad ha crecido en los últimos años y en cada caso se debe precisar cual es la posición más conveniente. Esa visión pragmática y casuística no obvia la necesaria búsqueda de efectivas respuestas concertadas por parte de los países deudores. Por este camino se llevaría la respuesta del problema al nivel que corresponde realmente: el político.

Ya no debe aparecer como inviable una moratoria. Esta no es sinónimo de descalabro económico. A lo largo de su historia, un elevado número de países latinoamericanos, de hecho, han obtenido importantes resultados económicos en condiciones de mo-

ratoria. Adicionalmente, una moratoria no excluye la posibilidad de que se mantenga la cooperación entre deudores y acreedores, siempre que ésta no apunte al establecimiento de una actitud contestataria.

Una moratoria deberá considerar el mantenimiento de los recursos que garanticen el pago oportuno a los créditos de proveedores. Un país que pague puntualmente sus obligaciones comerciales hasta puede rehabilitarse en el mercado financiero mundial por la vía de un recobrado prestigio entre los suministradores internacionales. Estos podrían ser, en definitiva, los principales interesados en apoyar en el mundo industrializado una moratoria, más aún si ésta, al liberar recursos para la inversión, conduce a una creciente demanda de bienes y servicios foráneos.⁹ Lo que si está claro es que una suspensión o disminución del servicio de la deuda no obvia en ningún caso la necesidad de readecuar y reajustar la economía, en particular su aparato productivo y naturalmente, como aspecto básico, los esquemas de distribución de la riqueza.

Una propuesta alternativa no tiene por que excluir la aplicación de algunos instrumentos y medidas como los que se ofrecen en "el menú de opciones" de la banca internacional, con miras a

9 A nivel nacional y mundial implica combatir la especulación y favorecer la producción. Para eso se requiere mayor capacidad de gestión de las políticas locales y organizaciones internacionales -un nuevo FMI- que puedan gravar los flujos financieros externos de corto plazo para drenar la burbuja especulativa, a partir de un impuesto como el planteado por el Premio Nobel de Economía, James Tobin, a fines de los años 70 y que serviría para financiar un fondo para el desarrollo. Este nuevo FMI podría impulsar, además, una moratoria programada y masiva del servicio de la deuda externa de los países pobres, como palanca contracíclica para reactivar la economía mundial. Un tercer elemento sería la rebaja concertada de las tasas de interés en las economías industrializadas. Al Ecuador, entonces, le convendría apoyar todos estos esfuerzos para construir una posición conjunta de los deudores, la cual tendría mucho más peso si se trata de una moratoria acordada con los mismos acreedores como parte de una salida que abarque integralmente los principales problemas de la economía mundial. Un reto que requiere una constructiva combinación de ingenio y voluntad política, no posiciones pasivas y sumisas.

mantener las relaciones con el mercado internacional y particularmente para no provocar innecesarias reacciones contrarias contra el país, sobre todo mientras se actúa en forma aislada. Pero su aplicación requiere de la claridad suficiente para no confundir sus verdaderos alcances, lo cual obligará a constituir equipos de renegociación y manejo de la deuda que defiendan los intereses nacionales y no los de los acreedores locales o los de la banca transnacional.

Como complemento al tratamiento de la deuda (financiera) externa proponemos incorporar el reclamo de la deuda ecológica. Aquella deuda, también externa, que se originó con la expoliación colonial -la tala masiva de los bosques naturales, por ejemplo- se proyecta tanto en el "intercambio ecológicamente desigual", como en la "ocupación del espacio ambiental" por parte del estilo de desarrollo de los países ricos. Eso nos conmina a asumir las presiones provocadas sobre el medio ambiente a través de las exportaciones de recursos naturales -normalmente mal pagadas y que tampoco calculan la pérdida de la biodiversidad, para mencionar otro ejemplo- provenientes de los países subdesarrollados -en este caso los acreedores-, exacerbadas últimamente por los crecientes requerimientos que se derivan del servicio de la deuda (financiera) externa y de una propuesta aperturista y liberalizadora a ultranza. Y esa misma deuda ecológica crece, desde otra vertiente interrelacionada con la anterior, en la medida que los países más ricos -en este caso los deudores- han superado largamente sus equilibrios ambientales nacionales, al transferir directa o indirectamente contaminación (residuos o emisiones) a otras regiones sin asumir pago alguno.

El país, en consecuencia, debe usar todos los mecanismos a su alcance para pagar lo menos posible o, mejor aún, dejar de pagar todo. El desarrollo nacional habrá de darse fundamentalmente con el ahorro interno, sin confiar que el capital foráneo sea la

gran alternativa para financiar la solución de los problemas nacionales.¹⁰ Se debe buscar en forma consiente un nuevo corte a "la deuda gordiana", tal como lo hizo Eloy Alfaro hace un siglo, como uno de los elementos primarios con que arrancó el proceso de transformaciones que se hicieron en la Revolución Liberal.

EXIGENCIAS PARA UNA REAL INTEGRACIÓN ANDINA Y LATINOAMERICANA

Aprovechando del novedoso y muy publicitado pretexto de la integración andina, los gobiernos ecuatorianos reformaron, desde fines de los años ochenta, varias leyes e instrumentaron otras tantas transformaciones, cuya realización se buscaba desde hace rato. La remozada intención integracionista fungió como palanca para los ajustes neoliberales. Introducidas por el impulso del Pacto Andino, una tras otra se cristalizaron varias transformaciones: se aprobaron las leyes de la maquila, del trabajo compartido y de las zonas francas, se puso fin a muchos subsidios para productos de consumo popular, se desbarataron las regulaciones que existían para controlar los flujos de capitales extranjeros, se liberalizaron los mercados, se redujeron aceleradamente los aranceles, al tiempo que se abrió la puerta a la privatización de las empresas estatales... Las regulaciones andinas, que normaban los flujos de inversión extranjera directa, se derritieron ante el calor transnacionalizador. Y el esquema, que quería abrir las economías desde un mercado interno más sólido e integrado -nacional y andino-, fue condenado por la ortodoxia liberalizadora.

Con estas reformas -respaldadas por una opinión pública convenientemente preparada- hasta se creyó que se había establecido

10 Shaid Husain, anterior vicepresidente del Banco Mundial, refiriéndose a los países latinoamericanos, recomendaba en 1992, que "incluso con la reducción de la deuda y su servicio, la deuda externa de los países latinoamericanos será grande. No pueden darse el lujo de volver a la escalera mecánica de los grandes préstamos y una rápida acumulación de la deuda. Una de las principales lecciones de las décadas anteriores es la necesidad de reducir la dependencia del capital externo".

la base para modernizar el Estado, con miras a facilitar la incorporación del país a la "globalización". Atrás quedaron los objetivos iniciales del Pacto Andino, a los cuales se reemplazó con un cada vez más acelerado proceso de desgravación arancelaria. La cual, en definitiva, se transformó en un sinónimo de integración.

El Pacto Andino -la actual Comunidad Andina- que estaba empantanado en una confusa mezcla de burocratismo dorado combinado con los intereses del mercantilismo cortoplacista de las respectivas élites locales, se convirtió, así, en una especie de trampolín para que los países andinos se reinserten en una remozada división económica internacional. Esfuerzo acorde con el espíritu de la integración continental impulsada por los Estados Unidos, a la cual le han ofrecido su entusiasta respaldo los gobiernos andinos. De esta manera no sorprende que se haya acelerado el paso hacia una mayor integración transnacional, sin antes haber intentado con firmeza un real acercamiento andino y, en algunos casos, tampoco una mayor interrelación de las diversas regiones en cada uno de los países.

Atrás quedaron los esfuerzos por desarrollar una política integracionista concertada y armonizada en el campo industrial y comercial, que hace muchos años había perdido el respaldo político y que se vio envuelta, además, por las limitaciones de una severa crisis económica que coadyuvó para una reducción del comercio intrasubregional. Durante los años ochenta y noventa, las políticas de ajuste estructural impuestas a los países andinos para que sirvan su deuda externa y readecúen sus economías de conformidad con las exigencias del mercado mundial, anularon los limitados avances en el proceso de integración iniciado en 1969, que para colmo se sustentaba en objetivos poco realistas, ambiciosos y rígidos. Este espíritu, dentro del pragmatismo aperturista en el cual están sintonizados los gobiernos andinos, ahogó las iniciales estrategias y la idea de la armonización de las políticas

productivas con que nació el Acuerdo de Cartagena.¹¹

En una propuesta alternativa es preciso replantearse el esquema de integración. Las posibilidades que ofrece el bilateralismo, sin desconocer sus limitaciones, tiene que estar en armonía con los vínculos multilaterales entre países de igual o similar desarrollo relativo, en primer término. Así, un proceso de acercamiento integral de los países andinos, entendiéndolo como reto de alcance múltiple, debe ser el primer paso. Es preciso identificar aquellos socios que estén dispuestos a desarrollar estructuras y contenidos supranacionales para toda la sociedad y no solo en la órbita económica y comercial.¹² Tampoco se podría dejar de lado una potencial respuesta que englobe nuevamente a los países que conformaron la Gran Colombia -Colombia, Ecuador y Venezuela-; aproximación que exige planteamientos sociopolíticos y no sólo económicos, para asegurar su éxito.

Igualmente es necesario considerar la real significación que

- 11 Vale recordar los pobres resultados de la política de protección arancelaria brindada por décadas a la industria nacional. Política que condujo al establecimiento de un aparato de subsidios y apoyo a la ineficiencia y a la concentración de la propiedad industrial, a más de producir una creciente dependencia de maquinarias e insumos importados, en medio de una enmarañada red de complejos intereses. Política que, en la práctica, se olvidó de sus objetivos fundamentales, en particular aquel destinado a crear una estructura de fomento industrial flexible que permita el desarrollo armónico y competitivo del sector. Recordemos que la industrialización vía sustitución de importaciones tenía como objetivo la inserción de los países desarrollados en el mercado mundial, luego de atravesar una fase de organización y potenciación interna; en ningún momento fue una propuesta autárquica. Su fracaso estuvo programado en la medida que no hubo una real estrategia para inducir desde adentro una industrialización con proyección hacia los mercados internacionales, a partir de la construcción de un vigoroso mercado local.
- 12 Una tarea sumamente compleja en el mundo actual, cuando todos, con mayor o menor intensidad, están dispuestos exclusivamente a integrarse andinamente siempre que este acercamiento apunte a una mayor apertura internacional y cuando no hay señales de que los países andinos estén dispuestos a cambiar sus políticas económicas. Por eso, las relaciones de poder y dominación deben ser cuestionadas en todos los países andinos, al tiempo que se fortalecen la solidaridad y la cooperación internacionales, dentro de un marco de creciente participación ciudadana. Entonces, para elevar el nivel de soberanía compartida, se debe avanzar en todos los frentes y no solo por el lado comercial.

tendría un mercado andino ampliado, con mayor cantidad de recursos y de consumidores, que crearían las condiciones propicias para avances cualitativos en un proceso de desarrollo más autodependiente de las economías andinas, movilizandolas las capacidades existentes y mejorando la calidad de vida de sus pueblos. Una visión integracionista de este tipo podría ser una de las opciones más fuertes para enfrentar la presente debacle internacional.

En definitiva, precisamos de una propuesta estratégica que transforme al Pacto Andino, así como a los otros esfuerzos de integración latinoamericana. Este renovado esfuerzo andino no sustituiría las tareas internas y tampoco limitaría otras posibilidades de vinculación económica, social y/o política con grupos de países latinoamericanos (ALADI, Grupo de los Tres, Grupo de Río) o aún con otros países subdesarrollados, por ejemplo fortaleciendo el trabajo de la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) y de la propia OPEP, tal como se mencionó anteriormente.

La verdadera integración tendrá que pasar por la armonización de las políticas económicas, sociales, educativas y hasta culturales. Además, se tendrá que enfocar en forma integrada una serie de problemas como el de la deuda externa, los sistemas de telecomunicaciones y transporte, la interconexión eléctrica, las políticas de fijación de los precios de los combustibles, la existencia de fuerzas armadas integradas, etc. Urge una integración que no se agote en el campo gubernamental o empresarial. Urge la construcción de espacios de integración entre los diversos estamentos sociales y culturales: trabajadores, estudiantes, empresarios, campesinos, mujeres, indígenas, etc. Esta integración social debe ir creando paulatinamente ejes propios de ordenamiento y dinamismo económico, con miras a resolver los graves problemas de los sectores marginados. Así, la búsqueda de bases internas más sólidas y autónomas constituye un reto que apunta a la consecución

de una participación planificada y soberana en el contexto difícil y contradictorio del mercado internacional. Desde una visión que reconozca estos elementos básicos se puede esperar una inserción más dinámica y soberana en el mercado mundial.

En este sentido, la programación de las relaciones externas debe ser viable, realista y concertada. Hay que tener una visión global del mundo, de la región y del país. Debemos estudiar sus puntos críticos y conocer sus potencialidades. Sin una visión amplia y una posición flexible no se podrán obtener los réditos esperados. No se puede mantener una actitud pasiva o estática ante los vaivenes externos. El conocimiento de las diversas articulaciones y determinaciones internacionales resulta, entonces, indispensable para el diseño de esta estrategia diferenciada, que debe tener capacidad de adaptación y de respuestas rápidas.

3. El Estado como factor estratégico en la inserción internacional

"Hemos comprendido que la cuestión no es si más o menos Estado, sino su calidad. Un Estado eficaz es uno de los pilares del desarrollo"

Joseph Stiglitz, vicepresidente y economista jefe del Banco Mundial
(Kummetz 1997: 25)

A partir de lo expuesto en las líneas anteriores, se hace perentoria la necesidad de una programación diferente y diferenciada, con activa participación estatal. En el mundo no hay experiencias de desarrollo exitoso sin la activa e inteligente acción del Estado; no lo habrá tampoco actuando en contra del Estado...

Sin negar el indudable potencial de amplios sectores del empresariado nacional, en especial de los empresarios medianos y pequeños, es inviable una concepción estratégica sin el concurso estatal. El mercado no tiene visión de largo aliento, no siempre

crea las condiciones para elaborar y emprender proyectos que contemplen el interés nacional, a más de que muchas veces las empresas privadas no tienen la tecnología y tampoco el financiamiento suficiente para competir internacionalmente. Esto es más notorio si se recuerda que, a lo largo de la historia, en más de una ocasión y a pesar de sus limitaciones, el Estado -y no los empresarios privados- ha liderado varios e importantes procesos económicos.

Entonces, la intervención estatal es una urgencia. Más aún en medio de un comercio internacional administrado y de un mercado financiero mundial dominado por la especulación. Realidad visible en múltiples espacios, más allá de las sucesivas declaraciones en pro de la apertura y la liberalización que no ocultan los múltiples desequilibrios del mercado mundial, percibidos en forma de cuotas a las importaciones, de nuevas barreras proteccionistas de diversa índole: arancelarias y más sobre todo para-arancelarias, repetidas prácticas desleales, ausencia de transparencia en los mercados, estructuras oligopólicas o abiertamente monopolísticas, etc. Basta observar las tribulaciones del banano ecuatoriano en el mercado europeo.

REDEFINICIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO

Esta necesidad de Estado, sin embargo, exige un cambio profundo de las estructuras y prácticas estatales. Es sencillamente imposible pensar en una salida de carácter estratégico a partir de la actual composición y funcionamiento estatales, así como tampoco desde una visión de un Estado minimalista, como promueven las fuerzas neoliberales. Una propuesta estratégica para intervenir en el contexto internacional, que rescate el carácter estratégico del Estado y que no se ajuste al proyecto transnacional de (sub)desarrollo, pasa por repensar el papel del Estado desde una perspectiva diferente. Hay que superar aquellas aproximaciones unidimensionales: estadocéntrica o mercadocéntrica, para concentrarnos

en una opción pluridimensional y reorganizar el Estado. Reconociendo, además, que con la reforma del Estado se crean las condiciones para la reforma de la sociedad. Pero debemos ser enfáticos, no es el Estado el que define el papel de la sociedad y de sus organizaciones, son éstas las que deben definir el papel del Estado. Las soluciones no vendrán desde arriba y tampoco desde afuera.

Esto significa que la reforma estatal nos tiene que llevar hacia un nuevo Estado:

- En lo económico, el Estado deberá ser promotor y regulador del desarrollo, sobre bases de una verdadera modernización y de equidad, utilizando los incentivos que alienten su logro, guiando la reestructuración del aparato productivo, sin perder de vista los requerimientos colectivos, en función de una estrategia más soberana y autodependiente de reinserción en el mercado mundial.
- En lo social, el Estado será promotor de la sociedad civil, al tiempo que tendrá que ser solidario con los sectores de la población marginada y constituirse en el eje de una sociedad multinacional, multiétnica y pluricultural, cuya diversidad tendrá que ser un elemento de coexistencia que nos una y que potencie un desarrollo armónico, que supere la desintegración, el racismo y la discriminación existentes.
- En lo político, el Estado, que no tendría una centralidad como instancia primordial para la representación y coordinación social, tendrá como tarea básica el apoyo a la constitución de una verdadera ciudadanía y la consolidación de una institucionalidad política más convocante, como base para un proceso de participación democrática y equitativa en la solución de los problemas y en la toma de decisiones; sin embargo, recordemos que el poder no es equivalente al Estado, su origen es más amplio y profundo, está en la propia sociedad.

Para definir el papel del Estado en el campo económico, hay que identificar con claridad sus funciones en diversos ámbitos: la conducción general de la economía, sus tareas de fomento del aparato productivo, su papel en las consideradas áreas estratégicas y la forma en que éstas deben ser aprovechadas. Su acción debe sentirse en el contexto internacional, que es lo que más nos interesa en este ensayo. Todo lo cual no puede ser mal interpretado como que aquí pregonamos posiciones estatistas e intervencionistas a ultranza. Sin embargo, hoy más que nunca, nos urge un nuevo Estado como respuesta a los excesos liberacionistas, cuyos resultados nefastos están a la vista en el mundo.

Esto significa que el nuevo Estado superará aquel status del Estado "benefactor" tradicional (benefactor de los grupos detentadores del Poder, por cierto), no asumirá el papel de Estado mínimo gendarme del neoliberalismo. Por el contrario, se propenderá a establecer un Estado solidario, fuerte y eficiente. Aún aceptando la lógica de la economía de mercado, como lo hace Norbert Lechner, "la modernización económica presupone un Estado fuerte; esto es, un Estado capaz de representar al conjunto de la sociedad, de coordinar a los distintos actores sociales y de conducir procesos sociales de acuerdo a los criterios políticamente decididos" (1997: 38).

Requerimos un Estado que entienda y atienda la marginación social existente, que se ahonda cada vez más con el proceso de transnacionalización en marcha. Un Estado que racionalice y potencie los esfuerzos que hagan realidad la superación de los problemas de la pobreza y del deterioro del bienestar social y ambiental. Un Estado que comprenda cuál debe ser su papel activo frente a una globalización que no es global y que responda ante sus efectos desintegradores, en particular aquellos provocados por el predominio de la lógica de complejos y hasta contradictorios mercados mundiales dominados por la especulación. Para lograrlo nos interesa la calidad del Estado, no su tamaño.

No hay como caer en aquella trampa que afirma que la calidad del Estado depende de su tamaño. En ese sentido basta ver la relación del gasto público y el desarrollo económico en varios países desarrollados. Si nos atenemos a la información sobre el crecimiento del gasto público en porcentajes del PIB, podemos observar que éste creció en los países más desarrollados, en donde ha llegado a niveles decididamente superiores a los existentes en países como el Ecuador.¹³

En la práctica queda desvirtuada aquella tesis que pretende convertirse en dogma: un Estado pequeño es el mejor garante para el desarrollo. La realidad en otras latitudes contradice esta afirmación. Muchos países tienen Estados relativamente grandes y presentan índices de desarrollo envidiables. Adicionalmente, para entender la crisis financiera mundial, iniciada en los países asiáticos, tenemos que aceptar que ésta se dio como resultado “de la dictadura de los especuladores en los mercados, sin que los gobiernos ni los organismos multilaterales puedan preverlas, dadas las condiciones de libre circulación internacional de capitales, peor prevenirlas” (Salgado 1998: 172). De allí que, entre las principales lecciones que ya se pueden obtener de dicha crisis, asoma

13 La relación del gasto público con el PIB, como un índice para medir el tamaño del Estado, nos indica que, en promedio y de acuerdo a datos de la CEPAL, los principales países capitalistas industrializados han mantenido una tendencia permanentemente creciente desde el siglo pasado: 8,3% en 1870; 9,1% alrededor de 1913, antes de la Primera Guerra Mundial; 15,4% alrededor de 1920; 18,3% en 1937, antes de la Segunda Guerra Mundial (sin incluir a Alemania, Japón y España, países con una mayor presencia estatal en sus economías por encontrarse en guerra o preparándose para ella), en 1960 el promedio era de 28,5%, en 1980 de 43,3% y 1990 de 45,9%. En 1990, el grado de injerencia estatal existente en cada uno de los países más desarrollados: Suecia 59,1%, Bélgica 55,5%, Países Bajos 54,0%, Noruega 53,8%, Italia 53,2%, Francia 49,8%, Austria 48,6%, Canadá 45,8%, Alemania 45,7%, España 41,8%, Reino Unido 39,9%, Estados Unidos 33,3%, Japón 31,7% y Suiza 30,7%; justamente países con los mayores índices de desarrollo humano. En contraste, de acuerdo al Banco Mundial, en el Ecuador esta relación alcanzó en 1995 un 12,4%. Otros países latinoamericanos presentaron valores inferiores a los alcanzados por los países industrializados: Guatemala 6,9%, República Dominicana 8,2%, Paraguay 11,1%, El Salvador 11,2%, Colombia 11,9%, México 14,3%, Perú 15,8%, Chile 16,2%, Venezuela 16,3%, Bolivia 18,7%, Panamá 25,4%, Costa Rica 26%, Uruguay 29,2% (Acosta 1998).

la demanda por una estructura y acción estatales con capacidad para regular y controlar especialmente los flujos financieros.

El asunto, entonces, no es tanto el tamaño del Estado cuanto su calidad y su incidencia dentro de la sociedad. Este punto es clave. Desde hace varios años hemos insistido que no interesa tanto la dimensión del Estado, cuanto la calidad con que actúa y el nivel de eficiencia y eficacia de sus decisiones.

Este reto nos obliga a pensar -desde el mismo espacio coyuntural- una opción económica alternativa, que empiece por rescatar espacios para la acción del instrumentario económico, el cual, a su vez, requiere ser reconceptualizado. Los resultados de este esfuerzo se garantizan también con adecuados mecanismos de comando y control de la economía, con el fin de recuperar y ejercer las funciones internas de adaptación y renovación frente a los complejos retos externos. La pérdida de autonomía (relativa) de la política económica y la situación de desgobierno en que se encuentra nuestra economía son problemas acuciantes.

PAPEL DEL ESTADO PARA UN DESARROLLO ALTERNATIVO

Si aceptamos las tareas básicas del Estado en el manejo de la economía, sin asumir el limitante discurso neoliberal, cabe abordar el tema controvertido que atañe al papel económico del Estado.

El Estado ecuatoriano es definitivamente raquítico en función de su calidad. Su presencia distorsionada y distorsionadora en muchos casos fue motivada por las presiones y los conflictos de los propios grupos de poder, que lo controlaron y deformaron. En otras ocasiones el Estado actuó por la necesidad de impulsar aquellos proyectos que no podían ser asumidos por el capital privado. Estas constataciones, sin embargo, no nos llevan a la conclusión que habría que mantener la actual estructura estatal o que no existan urgencias para proceder a una transformación profun-

da del actual sistema de propiedad de las empresas estatales, que no puede considerar como única y excluyente alternativa de modernización la opción privatizadora; opción que podría ser evaluada en ciertos casos en los cuales no se afecte los intereses estratégicos de la sociedad y siempre que ésta no conduzca a consolidar aún más la concentración de la riqueza en pocas manos.

El punto de partida de cualquier propuesta alternativa pasa por reconocer que las transformaciones necesarias no pueden llevarse a cabo de la noche a la mañana. Requerimos, es cierto, respuestas de corto plazo a partir de la compleja realidad actual, pero que tengan siempre en su mira los cambios estructurales necesarios sin perder de vista el horizonte de largo aliento. La transformación del aparato productivo, tanto como la superación de las estructuras concentradoras del poder económico y político, así como una concepción estratégica para intervenir en el mundo son tareas que requieren la intervención del Estado.

Indudablemente, el éxito de la reorientación de la economía y la política en el Ecuador dependerá de las correlaciones de fuerzas internas, de la dinámica económica internacional y, sobre todo, de quienes tengan la responsabilidad de conducir el Estado en ese período. Pero el esfuerzo de reorientación sólo tendrá éxito si los grupos y fracciones perjudicadas por el aperturismo a ultranza (los perdedores de la "globalización") logran organizarse en torno a un proyecto común, no excluyente y concertador.

Insistamos que el objetivo final de esta estrategia alternativa de desarrollo es la construcción de una sociedad sin excluidos y sin exclusiones, lo que supone la incorporación de toda la población como ente activo de la vida nacional, a partir de un proceso participativo para su conversión en ciudadanos y su acceso a un nivel de vida acorde con sus necesidades y satisfactores. Esta incorporación de las masas a procesos de los que son conscientes potenciará las fuerzas productivas del país, generará efectos de enca-

denamiento internos e incentivará la creatividad y el uso racional de los recursos disponibles y también de los que permanezcan ociosos.

Una adecuada estrategia doméstica de acumulación debe construir la plataforma de lanzamiento del Ecuador en el mundo. Para lograrlo proponemos los siguientes puntos básicos:

a) Logro de competitividad sistémica a partir del mercado doméstico

La transformación del aparato productivo debe estar dirigida a estimular el ahorro interno, la inversión equilibrada y el desarrollo de las fuerzas productivas. El papel fundamental recae en el mercado interno doméstico, a partir del cual nos urge procesar una nueva inserción internacional de la economía ecuatoriana, a fin de modificar la canasta de exportaciones del país, diversificándola y añadiéndole valor agregado, al tiempo que se otorga una adecuada valoración al capital externo, como complemento del ahorro y esfuerzo nacionales.

Para el desarrollo del mercado interno, las políticas deben tender a hacer coincidir las demandas con las ofertas de bienes finales, intermedios y de capital a su servicio. Y esta oferta, a su vez, debe constituirse sobre la base de la dotación interna de recursos y de tecnologías adecuadas en términos sociales y ecológicos.¹⁴ Una tarea compleja y que no puede quedar en manos de las fuerzas del mercado. Este reto exige, por igual, una mayor presencia del Estado, una mayor participación de la sociedad civil y una remozada actitud del mercado.

14 Sigue siendo válido el principio según el cual la división del trabajo viene determinada por el tamaño del mercado interno, que en nuestro caso es estrecho no tanto por el número de sus habitantes, cuanto por la excesiva concentración de la riqueza en pocas manos que conlleva una gran marginación estructural de las mayorías: el 5% más rico de la población recibe 180 veces más que el 5% más pobre (en 1988 esta relación fue 109:1). El olvido de esta realidad probablemente sea el origen de nuestro subdesarrollo.

El Estado, en concreto, tendrá que intervenir en la elaboración de los planes estratégicos, en la definición de políticas a nivel macro y meso, en la asignación de recursos, en la generación de ahorro interno, en la realización directa de ciertas actividades empresariales, así como en el procesamiento de las demandas sociales, especialmente. A nivel externo, su papel no se agota en las relaciones diplomáticas; el Estado tiene un indudable potencial para abrir y asegurar mercados, para atraer y canalizar los capitales externos, entre otras funciones.

Sin embargo, su principal aporte recae en la potenciación de las capacidades endógenas. Para superar la baja productividad de los segmentos productores de bienes de masa provenientes de los estratos "tradicionales"¹⁵ -en los que se concentra la mayoría de la población económicamente activa-, se requieren inversiones masivas. Pero su financiamiento no puede provenir de ellos mismos, porque prácticamente no generan excedentes (ni se apropian de rentas diferenciales, ni producen ganancias suficientes). Ello obliga a transferir excedentes -al menos por una década- de otros sectores productivos, básicamente de los que explotan recursos naturales (fundamentalmente para el mercado externo) y también de aquellos segmentos modernos urbanos que producen bienes de lujo. Una tarea que recae indudablemente en el ámbito estatal.

Mientras los segmentos tradicionales no generen ganancias sustanciales, los productores de bienes primarios (primordialmente los exportadores) deben cumplir una función central: otorgar empleo y recursos -especialmente divisas- para asegurar la reproducción del sistema, pero también transferir parte de sus excedentes hacia los segmentos tradicionales, de elevada producti-

15 Segmento urbano tradicional y segmento rural tradicional, compuestos especialmente por pequeñas y medianas empresas del campo y la ciudad, campesinos, artesanos, comerciantes informales, cooperativas, empresas de autogestión, etc.

vidad del capital, menos intensivos en importaciones, más intensivos en empleo y las más de las veces menos depredadores del ambiente: estos son puntos determinantes para una concepción alternativa. Esa transferencia debe darse en un nuevo marco de organización sociopolítica y cultural de los grupos populares, a efectos de asegurar su constitución en sujetos sociales. Esto permitirá, a su vez, el desarrollo de sus propias fuerzas productivas y su constitución en dinamizadores del proceso sociopolítico.

El eje del sistema de acumulación, en términos de gestión estatal, de política económica, así como de reformas jurídico-administrativas y estructural-institucionales, deberá estar concentrado en dos segmentos, que habrán de promoverse en la "fase de transición": los que producen bienes primarios para la exportación (segmento petrolero y segmento rural moderno), con elevadas rentas diferenciales; y, los que producen bienes de masas (segmento urbano tradicional y segmento rural tradicional; y, en menor medida, determinadas ramas del segmento urbano moderno).

Un manejo diferente y diferenciador en lo económico exige también cambios en lo social, que no se agotan en el campo de la simple racionalidad económica de las políticas sociales (Vistas estas como simples parches para curar las heridas que provoca el ajuste económico). Su reformulación y orientación deben basarse en principios de eficiencia y solidaridad, fortaleciendo las identidades culturales de las poblaciones locales y regionales, promoviendo la interacción e integración entre movimientos populares y la incorporación económica y social de las masas diferenciadas; las que a su vez pasarían de su papel pasivo en el uso de bienes y servicios colectivos a propulsoras autónomas de los servicios de salud, educación, transporte, etc., impulsados desde la escala local-regional. En lo político, este proceso contribuiría a la conformación y fortalecimiento de instituciones representativas de las

mayorías desde los espacios locales y municipales, ampliándose en círculos concéntricos hasta cubrir el nivel nacional, para hacer frente a la dominación del capital financiero y de las burocracias estatales reacias a los cambios.

En la medida que se reduzca la dependencia externa de políticas económicas “recomendadas” por el FMI o el Banco Mundial, se profundizará la descentralización de las decisiones políticas. Igualmente irán creciendo las posibilidades de los mercados andinos, las cuales habrá que identificarlas y desarrollarlas en forma oportuna y dinámica, esto es con una renovada concepción de la integración subregional.

Un aspecto difícil es la transferencia de recursos a los segmentos tradicionales. Ello exige una infraestructura estatal eficiente y altamente descentralizada. Aquí también debería asumir la propia sociedad civil al menos parte de esa tarea, a través de una mayor presencia en los gobiernos regionales. Un significativo esfuerzo recaerá en municipios, organizaciones barriales, comunidades campesinas, algunos gremios, organizaciones de consumidores, de artesanos, de medianos y pequeños empresarios, etc. Los mecanismos para realizar tal transferencia pueden ser varios: impuestos, subsidios, exoneraciones, crédito dirigido, ahorro forzoso, controles de precios, etc. Cabe añadir las políticas de precios, crediticia y cambiaria como mecanismos para hacerlo sin intervención del Estado en los detalles.

En esa dinámica “dual” de acumulación que se propone para el caso del Ecuador, la economía dependerá del más estable mercado interno (y también subregional andino), y no exclusivamente del errático mercado internacional. Ello generaría mejores condiciones para la inversión, tanto por la estabilidad del mercado local, como por su creciente tamaño, el menor riesgo que entraña y los pocos recursos que se necesitarían en cada caso. La estructura del mercado se desconcentraría respecto de la dinámica

actual, en la que unos pocos oligopolios concentran la acumulación del capital en el país y, con ello, la distribución del ingreso nacional y los patrones "nacionales" de consumo. En ese esquema la inversión no sólo permitirá aumentar la productividad "en general", sino la de aquellas ramas para las que se gestarían incentivos, en especial dentro de los sectores tradicionales.

Una mayor (no exclusiva) concentración de la estrategia en un mercado interno masivo y descentralizado, sin menospreciar la exportación de recursos naturales o de sus derivados, asegurará una mejor distribución de la población en el territorio nacional, reforzará los lazos de interacción entre las comunidades andinas, costeñas y amazónicas, dinamizará las ferias regionales, potenciará las iniciativas locales, etc. Ello permitiría que las regiones más pobres retengan los excedentes (financieros y humanos) en mayor cuantía, en vez de que estos se extraigan de aquellas, como sucede ahora. La expansión del mercado interno y el desarrollo local-regional irían de la mano.

Este esquema fomentará, también, en forma natural, la interrelación creciente entre el segmento urbano tradicional -que podría producir bienes de capital a pequeña escala y bienes manufacturados sencillos- y los sectores rurales, tanto moderno, como andino y tradicional, que ofrecen alimentos básicos e insumos para la industria. Esta interrelación se asegurará por el lado de la demanda, porque los patrones de consumo de los que trabajan en esos segmentos son similares; y, por el de la oferta, porque el tipo de producto y las tecnologías que usan concuerda mejor con los bajos ingresos de sus respectivas poblaciones.

Pero, además, la acción del Estado -modernizado, no simplemente "privatizado"- debería estar encaminada a reforzar ese encadenamiento aún más (sectorial y regionalmente), toda vez que sería el esquema central y guía para la gestación del mercado nacional de masas. Ello haría posible reducir, poco a poco, la depen-

dencia de estos segmentos de los insumos y bienes finales del segmento urbano moderno, con lo que presumiblemente se generaría una dinámica propia y relativamente autodependiente entre los segmentos dirigidos al mercado interno (segmento rural tradicional y segmento urbano tradicional, así como de parte del segmento rural moderno), lo que a la larga también incorporaría a los sectores exportadores a esa dinámica endógena de la economía nacional.

b) Vinculación del sector exportador al resto de la economía

En añadidura, a medida que se expanda el mercado interno los sectores exportadores (en especial de recursos naturales) tendrán un interés cada vez mayor por vender en el propio país sea bienes finales, sea insumos para la industria orientada a satisfacer la demanda de las masas. Incluso tendrán incentivos para procesar sus productos para ese mercado en expansión, provocada por la creciente capacidad de compra de las masas. Ello hará que, a la larga -y esta es otra meta central de la estrategia alternativa-, el sector exportador se integre completamente a la economía nacional, lo que, a su vez, le permitirá desarrollar líneas de producción de mayor competitividad internacional, una vez explotado el mercado interno o paralelamente.

A medida que se potencia el mercado interno, al aumentar la calidad y cantidad de los productos, estos pueden ir introduciéndose paulatinamente en el mercado mundial. Esto conduce a desarrollar las capacidades competitivas internamente para poderlo hacer mejor a nivel internacional.

Al perder su carácter de enclave¹⁶, el sector exportador permi-

16 La explotación petrolera constituye un ejemplo preciso de lo que los enclaves representan. Además, la lógica de su funcionamiento está determinada por presiones externas que no se ajustan a las realidades locales, sea por que la demanda de crudo se deriva de las necesidades del mercado mundial antes que por los requerimientos locales, o sea por las presiones para incrementar las exportaciones destinadas a sostener la transferencia de recursos por concepto del servicio de la deuda externa o de

tirá generar -a través de los efectos de encadenamiento productivo hacia atrás y hacia adelante, así como encadenamientos de demanda y fiscales- mayores ingresos y empleo en los demás sectores y segmentos de la economía, rompiendo el círculo vicioso que nos agobia. En cambio, en las estrategias pasadas y actualmente en boga, dirigidas a fomentar casi exclusivamente las exportaciones, se tiende a ahogar, en gran medida, las capacidades (normalmente poco aprovechadas) del mercado interno a través de la contención o disminución de los salarios reales, a fin de mantener o expandir una competitividad internacional espuria para nuestras exportaciones; aquí cabría mencionar la otra vía también equivocada para mejorar nuestra competitividad: el deterioro del medioambiente, provocado por un esquema depredador que da más importancia a los rendimientos cortoplacistas sobre cualquier otra consideración de largo aliento, ejemplos de esta aseveración abundan en los campos petrolero, minero, pesquero, bananero, camaronero...

Esta nueva interrelación del sector exportador con el resto de la economía necesariamente tendrá que redundar en una nueva forma de convivencia con la naturaleza, como eje potencial de un verdadero desarrollo sustentable. Aquí cabe al menos una mención al enorme potencial que nos brinda la naturaleza para repensar nuestra forma de intervenir mundialmente. Por el lado de la biodiversidad las posibilidades son enormes y poco valoradas. Similar consideración podríamos hacer sobre el potencial del ecoturismo, el cual deberá desarrollarse con criterios de equidad y participación. En concreto no precisamos multimillonarias inversiones en pocos proyectos grandes (que a la postre resultan depredadores del medioambiente), sino una distribución equilibrada en términos empresariales y regionales de las actividades turísti-

otras transferencias atadas a los intereses de los capitales internacionales. La elevada renta petrolera, por lo demás, facilitó un ambiente rentístico en el cual no urgen cambios profundos en el campo fiscal.

cas. En el uno y otro caso se tendrá en cuenta este potencial, el cual no debería ser afectado con el mantenimiento del actual modelo exportador, sustentado en la creciente e irresponsable explotación de recursos primarios, muchos de ellos no renovables o cuya producción reclama elevadas cantidades de agrotóxicos. El Ecuador tiene, en suma, un gran potencial de servicios ambientales, los que, con una adecuada regulación y utilización, podrían ser fuentes importantes para el financiamiento de su desarrollo. En concordancia con lo dicho, una característica de este estrategia alternativa sería su concepción ecológica.

Como lo mencionamos anteriormente, en todos los casos exitosos de desarrollo de economías a partir de la exportación de bienes primarios resultó crucial la capacidad de generación de tecnologías e innovaciones adaptadas a las condiciones locales. Por igual jugó un papel determinante la formación y la capacitación del capital humano, así como la disponibilidad de la infraestructura y de la institucionalidad necesarias, tanto como del sistema de financiamiento oportunos y ajustados a las diferenciaciones que sean convenientes establecer.

Definitivamente, no se concibe la expansión del empleo interno (y las consecuentes alzas salariales) como una fase posterior, a ser conseguida luego de alentar las exportaciones en el largo plazo (sobre todo las no tradicionales). Tampoco se puede esperar que la lógica del mercado mundial genere estos encadenamientos virtuosos de manera espontánea. Experiencias históricas muestran que en base a una explotación extensiva e intensiva del mercado interno, se puede acceder al mercado internacional eficaz y competitivamente en materia de bienes procesados.

c) Integración nacional y competitividad internacional

Un esquema de ese tipo llevaría en forma relativamente rápida a un adecuado empleo de la fuerza de trabajo, con lo que las remuneraciones irían en ascenso, al ritmo que aumenta la produc-

tividad. Es en ese momento cuando se pondrá a prueba la creatividad de los pequeños y medianos empresarios y campesinos que se verán obligados en un futuro no lejano a incorporar innovaciones ahorradoras de trabajo. Pero en este caso, la innovación -en especial cuando se trata de pequeñas empresas- se haría de conformidad con las disponibilidades de recursos del país.

En este punto conviene llamar la atención sobre las limitaciones existentes para conseguir el pleno empleo con los métodos tradicionales. Una respuesta duradera al tema del desempleo y subempleo exige pensar -como recomienda el profesor alemán Karl George Zinn- en recortes del tiempo de trabajo y en cambios en los patrones de consumo, esto representa una profunda transformación en el propio estilo de vida. Una posibilidad lejana en nuestro país y que todavía no despierta preocupación alguna para nuestros líderes.

En los primeros años el crecimiento del PIB no sería muy importante (medido a nivel nacional). No se registrarían espectaculares tasas de expansión del segmento urbano moderno. Pero el impacto de las tasas elevadas de crecimiento del segmento rural tradicional y del segmento urbano tradicional, que no se sentirían tanto a nivel nacional, tendría un efecto contundente a escala de los propios segmentos tradicionales, que es lo que finalmente interesa.

El segmento urbano moderno sobreviviría en la medida en que tenga la capacidad de ajustar sus procesos de producción -hoy muy intensivos en importaciones- a las nuevas demandas de la población (paulatinamente habrá que impulsar un nuevo estilo de vida acorde con el equilibrio ecológico) y a los modificados precios relativos, lo que probablemente obligaría a las empresas más grandes y modernas a reducir el margen de ganancia tan elevado que tienen actualmente y a buscar mejoras estructurales en el campo de su productividad. A la larga, los niveles de competi-

tividad sistémica de la economía, entendida como "la organización conjunta de los factores relevantes" (Lechner 1997) de la economía y la sociedad en su conjunto, aumentarían, situación que, a su vez, constituye un acicate adicional al incremento de la actividad económica global que puede revitalizarse dentro de parámetros de una adecuada y regulada competencia; paso importante para iniciar un verdadero círculo virtuoso.

Desde esta perspectiva "sistémica", la competitividad internacional sólo podrá alcanzarse a partir de la integración nacional (en lo económico, político y social); es decir, sobre la base de una "competitividad nacional", en primera instancia. Competitividad necesariamente sustentada en una fuerte e interrelacionada articulación de actores y procesos socioeconómicos, que se moldean unos a otros en el transcurso de su evolución, incluyendo los efectos recíprocos de y sobre las diversas estructuras sociales nacionales.

El desafío consiste en cómo desarrollar los potenciales y la competitividad de segmentos productivos totalmente heterogéneos y diferenciados, dentro de una tendencia que permita ir uniformando sus niveles de productividad y eficiencia, al tiempo que disminuyen las enormes diferencias de ingresos, capital, inversiones, activos y tecnología que existen entre ellos. Un elemento que trasciende en esta propuesta es la exigencia prioritaria del fomento de la integración nacional sobre la base de la diferenciación y la descentralización, que se opone a la desintegración nacional promovida por la política aperturista. El Ecuador no puede buscar en forma internamente desintegrada (glocalmente) su participación en la economía mundial, puesto que los logros aislados de eficiencia empresarial no necesariamente contribuyen al desarrollo socioeconómico general.

Esto requiere por lo menos de una generación para que se establezcan las bases de una auténtica gestión autónoma para un

mayor "control nacional de la acumulación" (Samir Amin). Este camino es relativamente lento desde la perspectiva bancomundialista, pero muy veloz y eficiente en una visión nacional de largo alcance.

Las reformas institucional-estructurales básicas deben estar dirigidas especialmente a mejorar la distribución del ingreso y los activos en el país, para de esta forma potenciar aún más la constitución de mercados internos. Esta es una tarea que conduce a mercados más competitivos, eficientes y transparentes, en tanto incorpora a una creciente masa de consumidores y contribuye a una mejor distribución de las hasta ahora excesivas utilidades. El Estado, con una creciente participación de la propia sociedad civil será el encargado de procurar la distribución más amplia posible del patrimonio y de consolidar cuantitativa y cualitativamente los servicios sociales de educación, salud, seguridad social y vivienda; incorporando criterios de equidad económica, social, cultural y por supuesto geográfica.

Este esfuerzo económico amplio y complejo para impulsar la equidad deberá complementarse con respuestas políticas que generen espacios y formas de participación igualitaria para los segmentos de la población actualmente marginados en las diversas instancias de poder político y económico, tanto público como privado. Seguir una estrategia de desarrollo de este tipo pondrá al Ecuador en condiciones de plantear cualquier esquema de acumulación (que además podría ser decidido democráticamente).

La ingenuidad de las actuales estrategias del Banco Mundial y de la CEPAL radica precisamente en la creencia de que toda nuestra economía puede, de la noche a la mañana, incorporarse activamente a la "nueva" división internacional del trabajo; cuando, en realidad, la "globalización" en marcha margina en forma estructural a la mayoría de la población y a partes sustantivas del propio aparato productivo. El camino debe ser otro, aceptando el

tránsito por un proceso paulatino, que requiere de un horizonte de preparación y bases de equidad, incluso para que los mercados "funcionen".

No se trata de estimular el desarrollo de todas las ramas productivas y de cada uno de esos sectores, sino preferentemente de aquellas que -vertical y horizontalmente integrados- permitan configurar varios núcleos económico-tecnológico-financieros; aquí se piensa en seleccionar como "ganadores" a aquellos sectores o grupos productivos con mayor potencial dentro de la lógica de esta propuesta. Esos núcleos, endógenamente constituidos, surtirían tanto bienes de consumo masivo, como equipo, insumos y bienes de capital, integrados a aquellos. Se trata, por ende, de una reconversión industrial y agrícola -en un sentido muy amplio- dirigida sustancialmente a revitalizar el mercado interno y a garantizar una creciente inserción de las actividades exportadoras en la economía nacional. Esto permitiría generar un crecimiento endógeno de la economía, evidentemente sin menospreciar las exportaciones, que necesitan ser diversificadas e integradas a otras ramas locales.

ESTADO, SOBERANÍA ECONÓMICA Y ÁREAS ESTRATÉGICAS

La soberanía asoma cada vez más mediatizada por la internacionalización de la economía y podría reducirse mucho más con un aumento irrestricto del aperturismo, en tanto se ceden más espacios del relativamente escaso poder estatal a favor de los poderes transnacionales (empresas transnacionales y organismos multilaterales de crédito, en primera línea), que no son sujetos de control democrático alguno. La soberanía, es más, aparece casi como una pieza de museo...

Sin embargo, "subrayar que nos encontramos ante una crisis de una de las formas de soberanía ligadas al Estado soberano absoluto en el contexto de la tradicional política de potencia de los

Estados no significa afirmar que la función del Estado mismo esté perdiendo sentido (menos aún que ésta haya desaparecido, NdA). Por el contrario, lo que se quiere afirmar es que estamos asistiendo a una transformación de su papel y en consecuencia, también de la política”, nos dice Massimo Salvadori. Una interpretación que nos replantea el tema del Estado, sobre todo desde la actual coyuntura neoliberal en crisis: “después de haber visto al Estado únicamente como problema, es hora de enfocarlo como solución”, recomienda Norbert Lechner. Y que nos obliga a reinterpretar el significado de soberanía en la actualidad, especialmente ligada a la acción estatal.

El Estado juega un papel básico en la conducción de la economía. El Estado y sus empresas podrían servir para el manejo racional de aquellas áreas sensibles, en las cuales el aporte privado será complementario al esfuerzo público; en este punto se consolida la acción y regulación del Estado para el desarrollo de sectores prioritarios como la educación, salud y vivienda, así como la presencia activa de las propias comunidades con el fin fortalecer las capacidades y autonomía locales. Control que deberá ser cada vez más efectivo en el campo financiero y en el control del flujo de capitales.

En este contexto, el accionar del Estado y de sus empresas debería apuntalar la compensación de variaciones cíclicas en la economía, haciendo que sus políticas económicas sean promotoras de una tendencia de desarrollo sostenido, en particular como catalizadoras en la generación de equidad. Y el Estado, como corolario de lo expuesto en el primer capítulo de este ensayo, tiene un papel preponderante en el acercamiento del país a la sociedad internacional.

Si aceptamos la necesidad de un cambio de rumbo y la urgencia por una alternativa de tipo estratégico, tenemos que aceptar, también, la existencia de áreas de la economía y hasta de empre-

sas consideradas estratégicas, cuya administración en muchos casos permanecería en manos del Estado. Estas empresas intervenirían también como soportes para potenciar el desarrollo regional; como pilares en el suministro de bienes y servicios públicos, muchas veces no rentables; como promotoras de actividades poco rentables en el corto plazo, pero que pueden promover ventajas comparativas dinámicas que favorecerán al aparato productivo en su conjunto; como pioneras en áreas de alto riesgo financiero y que, por tanto, no atraen fácilmente a inversionistas privados; como instrumentos para introducir la competencia en los mercados, por ejemplo, Petrocomercial tendría que construir una red de gasolineras que ayuden a viabilizar una real competencia mercantil.

Sin duda, hay varias formas de acción y propiedad estatales dependiendo del sector económico y también del momento histórico. Así, en la actualidad, su activa participación resulta indispensable en el manejo de determinadas áreas o recursos estratégicos: petróleo, electricidad, telecomunicaciones y transportes, a los cuales habría que incorporar otros recursos, quizás mucho más importantes: la biodiversidad, el agua, la tierra y el aire. La preocupación estatal por estos recursos naturales, también estratégicos, no implica para nada su estatización, pero si un control más riguroso y estricto, el cual sólo será posible con un activo concurso de la propia sociedad civil.

En el sector petrolero es imprescindible el Estado como empresario y como controlador de la actividad, procurando, eso sí, dividir con claridad estos ámbitos. No podemos olvidar la experiencia de aquellas largas décadas en que las transnacionales dominaban toda la industria hidrocarburífera, con escasos beneficios para el país. Una situación que no ha cambiado aún y que se refleja en múltiples formas en las cuales dichas empresas controlan las reglas de la actividad que desempeñan (en especial en la

Amazonía) y hasta obtienen cuantiosos subsidios estatales. Además, la empresa estatal, a pesar de sus malformaciones y debilidades (la mayoría provocadas para facilitar su privatización), tienen índices de competitividad superiores a los obtenidos por la actividad de las empresas privadas (Acosta 1998).

Estas situaciones reclaman por sí solas un manejo estratégico de este importante recurso natural no renovable, cuya explotación requiere la explotación responsable por parte del Estado, de las empresas petroleras y de las comunidades directamente involucradas. En esta opción cabe el concurso complementario y competitivo del capital foráneo, siempre que éste no represente una carga para el país (como sucede actualmente con el costoso transporte de crudo pesado de estas compañías en detrimento de la valoración internacional del crudo liviano de Petroecuador). No sólo interesa el tema económico a secas, sino, en especial, la trascendencia política que tendría una presencia masiva de las empresas transnacionales en el sector hidrocarburífero nacional, sin una adecuada intervención empresarial y sin un eficaz control del Estado y de la misma sociedad civil.¹⁷

En lo que respecta al suministro de electricidad, hay que partir por señalar que el problema surge porque tenemos una oferta

17 Quizás deberíamos recordar que en Chile -modelo neoliberal de América Latina-, no se privatizó la empresa del cobre CODELCO, durante toda la dictadura de Augusto Pinochet y que el gobierno constitucional tampoco piensa vender dicha industria por ser considerada estratégica. En el mismo Chile, país importador de crudo y derivados del hidrocarburo, por razones de seguridad energética, tampoco se privatizó la industria petrolera, ENAP, que compite con indudable eficiencia con poderosos grupos transnacionales. México -país exportador de petróleo- no ha vendido su empresa estatal, PEMEX. En Costa Rica -otro paraíso para los inversionistas extranjeros- tampoco se ha privatizado el petróleo, la electricidad, el seguro social. Los casos de Corea del Sur y Taiwan -antes de caer víctimas de los efectos de la especialización forzada por el libremercado- también merecen ser citados, no sólo por el elevado porcentaje de la inversión estatal en la inversión fija (un tercio y un cuarto, respectivamente), sino, en especial, puesto que los sectores claves de la economía los controlaba el Estado y no las transnacionales. En China, Corea y Taiwan no se dio máxima prioridad a la privatización, se permitió que el sector privado crezca en torno al sector estatal (Acosta 1998).

limitada, que no se solucionará con la venta de las empresas existentes. Con nuevos capitales se ampliaría la capacidad de generación, preferentemente con plantas hidroeléctricas, que luego de su construcción y operación temporal por parte de los inversionistas privados retornarían al Estado (BOT) o se transformarían en empresas comunitarias.

Una acción medida en este campo aflora con mayor urgencia. De conformidad con informaciones proporcionadas por el Banco Mundial, en los últimos años, apenas la mitad de un centenar de proyectos de desinversión estatal en el sector eléctrico alrededor del mundo se han cristalizado. Esta situación es ahora mucho más dramática como consecuencia de la crisis financiera mundial, que restringe el flujo de capitales a los mercados emergentes, eufemismo para disfrazar a los países subdesarrollados. Esto nos obliga a actuar con prudencia, atrayendo capitales productivos para construir lo que nos falta y no vender lo que ya tenemos: una empresa extranjera que compre Paute, por ejemplo, difícilmente invertiría en una nueva represa, por ejemplo en Toachi-Pilaton, a más de que esa constelación representaría un grado de concentración intolerable si lo que realmente se quiere es propiciar un esquema más eficiente y competitivo.¹⁸ A partir de esa realidad, el sentido común nos indica que las centrales existentes deberán ser manejadas por el Estado y la comunidad a partir de principios empresariales claros, que les permitan competir con las nuevas empresas privadas o mixtas, en un contexto transparente y sin subsidios encubiertos como sucede actualmente con Emelec, Electroquil, Ecuapower.

Luego del doble fracaso para vender la empresa estatal de telecomunicaciones, sentada en "la celda de la muerte" desde hace varios años, deberíamos actuar con cabeza fría. Podríamos, en ba-

18 Para ponerlo en términos concretos, necesitamos la construcción de Mazar y no la venta de Paute, la construcción de Toachi-Pilaton y no la enajenación de Agoyan o Pisayambo.

se a esquemas más creativos, diseñar otras vías modernizadoras, que permitan una masiva participación de sus usuarios en el accionariado y una administración eficiente que le permita autocalizarse a Andinatel y Pacifictel, que son, a pesar de sus múltiples taras, empresas rentables. En esta línea de acción quizás cabría la apertura a la competencia, atrayendo inversiones privadas a que compitan directa e inmediatamente con las telefónicas estatales (¿por qué no a partir de las actuales empresas de telefonía celular?). Vender una fracción del capital -por ejemplo el 35% de estas empresas y para colmo a precios deprimidos- para permitir que el comprador controle la totalidad de la administración de una empresa estatal, con una inversión reducida y sin asumir los riesgos en una proporción adecuada, no nos parece aconsejable.

En este punto resulta pertinente recordar la recomendación que hizo hace varios años el gobierno japonés en relación a las privatizaciones, cuando, a través de su Fondo de Cooperación Económica de Ultramar (1992: 179), criticó las políticas del Banco Mundial:

“la mayoría de los países subdesarrollados han tenido una amarga experiencia de colonialismo. Dada su historia, la idea de transferir las industrias básicas al capital extranjero es un asunto social y políticamente muy serio. Es más, aún desde el punto de vista económico, debemos considerar que el monopolio del capital extranjero llevará a la repatriación de las rentas”.

En definitiva, requerimos una concepción que rescate el papel estratégico del Estado. El italiano Massimo L. Salvadori, con sobra de razón, nos dice que “en todas las formas de sociedad quien es capaz de controlar los que podemos llamar recursos estratégicos y de tomar las decisiones fundamentales relacionadas con su distribución y su uso detenta el mayor poder. Que luego este poder sea reconocido o no como legítimo, que sea real y no aparente o, al mismo tiempo real y aparente, es de por sí un dato secun-

dario con respecto a la sustancia del poder mismo. La posesión o el control de los recursos estratégicos ha constituido siempre el factor decisivo de la superioridad de un grupo social o de una clase sobre las otras partes de un pueblo o de un Estado sobre otro”.

El fundamento de la soberanía económica establece los límites del Estado. Soberanía que está fuertemente condicionada por los intereses transnacionales y cuyo accionar podría ampliarse dependiendo de los grados de autonomía que puedan resguardarse o recuperarse para la política económica nacional y/o local. Soberanía que no puede estar supeditada a los intereses de grupos privados nacionales o internacionales.

4. A modo de conclusión: un Estado estratégico para una inserción estratégica

Están a la vista los campos de acción en los cuales puede y debe intervenir el Estado para llevar adelante una propuesta estratégica. No sólo le compete mantener las relaciones internacionales, bilaterales y multilaterales. Su acción es determinante en un renovado proceso de integración andina o latinoamericana, así como para ayudar a consolidar y ampliar los mercados de productos tradicionales, tanto como para desarrollar nuevas líneas de producción e incursionar con creciente vigor en nuevos espacios y regiones. Tiene que definir el marco más adecuado para atraer inversiones foráneas, así como para garantizar un uso provechoso de las líneas de crédito externo disponibles. Su función es ser un pilar para intervenir activa y reactivamente en el mundo, en esta función aflora su verdadero carácter estratégico.

Su principal tarea, empero, es el impulso a la competitividad sistémica nacional. Tarea que, como lo hemos visto, nos obliga, como un primer paso, a fortalecer el mercado interno, a reducir la heterogeneidad estructural del aparato productivo, a establecer

bases de armonía productiva con la naturaleza, a construir, en definitiva, una sociedad sustentable.

En este escenario, la misión del Estado, definida en forma concertada, debe abrir canales a acciones proactivas e innovadoras. Cabe una revisión mesurada y creativa de todo el instrumentario de políticas económicas (cambiaria, monetaria, crediticia, fiscal, financiera, etc.), de la infraestructura, así como del marco institucional y jurídico, para coordinar todas estas actividades en función de los objetivos planteados. Sus esfuerzos deberían centrarse en un renovado empeño en el campo educativo y de capacitación, del desarrollo e innovación de tecnologías, del desarrollo de mercados ambientales, de la definición de sectores estratégicos, de las interrelaciones empresariales y sectoriales, del fomento y promoción de las exportaciones, del manejo complementario de las importaciones, mantenimiento de una red de servicios especializados en asesoría y consultoría, fortalecimiento de los sistemas de normalización, entre muchas otras tareas.

Un campo donde se debe hacer mucho hincapié es el relacionado con la adaptación y generación de tecnologías, para lo cual el comercio exterior puede convertirse en un soporte interesante, siempre y cuando se cuente con el marco institucional adecuado. El acceso a determinados mercados puede ser la ocasión propicia para que los flujos comerciales sirvan también como un puente de acceso a nuevas tecnologías, por lo tanto todos aquellos mecanismos existentes que impidan su transferencia y que ofrezcan exageradas garantías sobre la propiedad intelectual podrían ser negociados con el racional empleo del comercio internacional. Otra tarea para la gestión pública.

En el establecimiento de "cabezas de puente" en el mercado mundial, el Estado es un socio imprescindible. Entre los muchos mecanismos para el fomento y la promoción de las exportaciones, a modo de simples ejemplos, podemos mencionar los siguientes:

estudios de nuevos mercado y análisis de los competidores externos, acopio y facilitación de informaciones y asesoría pública a los agentes económicos, mantenimiento de misiones mixtas en el exterior, estudios permanentes de la coyuntura económica mundial y de sus perspectivas con el concurso de centros universitarios financiados con recursos fiscales, visitas internacionales subsidiadas de empresarios para conocer nuevos mercados y desarrollar nuevas potencialidades, devolución de impuestos sobre los insumos, el crédito directo en dólares de la banca estatal de desarrollo a los exportadores (en ningún caso a los monopolísticos), diversos tipos de subvenciones claramente establecidas en el campo fiscal o crediticio, seguros y abonos tributarios a la exportación de productos nuevos y encadenados internamente, participación sistemática en ferias especializadas, etc.

Igualmente se debería considerar la constitución de empresas nacionales mixtas de comercialización, que busquen la cristalización de nuevas oportunidades de exportación y el mantenimiento dinámico de las existentes, agrupando aquellas empresas productoras medianas y pequeñas que podrían competir internacionalmente. Aquí juega un papel dinamizador la participación activa de dichas empresas en las actividades de comercialización externa, particularmente por su potencial para generar empleos productivos y asegurar diversos encadenamientos, así como para adaptarse con rapidez a los cambios de demanda o de otras condiciones internacionales. Estas empresas potenciarían su capacidad de gestión externa asociándose con el Estado o recibiendo de él diversos tipos de apoyo, como los mencionados anteriormente.

El Estado y los exportadores deberían estar atentos para aprovechar cualquier oportunidad que se presente a nivel internacional, con miras a establecer misiones comerciales mixtas -Estado y empresarios privados-, permanentes u ocasionales, pero siempre

dinámicas, que busquen abrir directamente nuevos mercados para los productos ecuatorianos. El estudio permanente de factores externos que pueden ser críticos, tanto el apoyo a la diferenciación de productos, para mencionar apenas dos asuntos, son también tareas que requieren la intervención de todas las fuerzas nacionales. Naturalmente que este tipo de respuestas deben carecer totalmente de rigideces propias de la burocracia y de posiciones rentísticas tan frecuentes en nuestro empresariado.

En suma, el Estado no puede ser simplemente el responsable de mantener las relaciones diplomáticas con el resto del mundo. Su función es mucho más amplia y variada. Su capacidad de acción estará limitada por la creatividad y voluntad política de sus responsables, los cuales están obligados a actuar aún cuando las reglas de juego en el contexto mundial son dictadas por intereses transnacionales, muchas veces en contra de las "sagradas" leyes del mercado. El Estado, vistas así las cosas, en este complejo empeño de competir en el exterior, tendrá que ser un socio del aparato productivo (no un cómplice de los grupos oligárquicos). La tarea no es exclusivamente económica y su campo de acción no está sólo en el exterior. La plataforma de lanzamiento de un nuevo Ecuador en la sociedad mundial hay que construirla especialmente puertas para adentro, apuntalada en los principios inicialmente mencionados de eficiencia, competitividad, equidad, solidaridad y sustentabilidad.

Estas breves reflexiones y recomendaciones nos llevan a aceptar que el asunto desemboca en el control y manejo del Estado. Esto es en la distribución del poder y que éste se deriva en una elevada proporción de los márgenes de concentración de la propiedad. Y si peligroso e inútil fue concentrar los medios de producción en una estructura burocrática centralizada, tal como sucedió con el socialismo realmente existente, "casi es más arriesgado abandonar todo el poder económico en manos privadas"

(Martín Seco). Con lo cual no sólo conviene reducir el poder político y económico del Estado, en particular sus estructuras claramente antiautoritarias, sino que hay que favorecer la desconcentración del poder monopólico u oligopólico privado, que a su vez controla el poder estatal, en forma directa o indirecta. Poder que se concentraría mucho más en un país pequeño como el Ecuador, si se da paso a la privatización total de áreas claves para su economía, como el petróleo, la electricidad, las telecomunicaciones y el transporte.

Para alterar positivamente esta dialéctica entre el poder económico y el poder político, la solución clama siempre por más equidad, democracia y participación, no por aquellas salidas sostenidas en esquemas autoritarios.

Para eso es preciso recuperar la capacidad de gestión por parte del Estado en el manejo de las políticas económicas nacionales (y subregionales), tanto para impulsar una evolución económica más autodependiente como una redistribución de tanta riqueza tan concentrada en tan poco tiempo y con tan poco esfuerzo. Confiar en el mercado interno nos conviene cada vez más frente a las dificultades externas, por lo que al Estado y las organizaciones de la sociedad les compete el desarrollo de este mercado, eliminando sus características oligopólicas. Al Estado le toca apoyar el desarrollo de las estructuras productivas desde y para las masas, potenciando su capacidad de organización y el mismo espíritu empresarial popular y las diversas formas de propiedad comunitaria y de economía solidaria, sacrificando el "aperturismo a ultranza" y, por supuesto, reduciendo los privilegios de la oligarquía y sus sectores subalternos.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta, Alberto; "La lógica del capital financiero internacional", en varios autores; "Ecuador: El reto de la economía mundial", ILDIS, El Duende y Abya-Yala, Quito, 1991, pp. 95 - 144.
- Acosta, Alberto; "¿El fin de una crisis? - Dinámica de la deuda externa", en varios autores; "Deuda externa y renegociación", Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), Quito, 1993.
- Alberto, Acosta; "Globalización e inserción estratégica", revista Espacios, N° 4, Quito, 1994.
- Acosta, Alberto; "Una breve historia económica del Ecuador", Corporación Editora Nacional, Biblioteca General de Cultura, Quito, 1995.
- Acosta, Alberto; "Lectura urgente para un proyecto nacional de desarrollo: Alcances y limitaciones de la globalización", en el libro "Identidad Nacional y Globalización", FLACSO-IAEN-ILDIS, Quito, 1997.
- Acosta, Alberto; "El Estado como solución", ILDIS, Quito, 1998.
- Banco Mundial; "Informe sobre el desarrollo mundial", Washington, 1997.
- Fondo de Cooperación Económica de Ultramar del Japón; "Japón cuestiona el enfoque del Banco Mundial sobre ajuste estructural", revista Ecuador Debate N° 27, diciembre de 1992.
- Kummetz, J. Pablo; "Repensar el Estado", revista Desarrollo y Cooperación N° 6, DSE, Bonn, noviembre-diciembre de 1997.
- Lafontaine, Oskar y Müller, Christa; "No hay que tener miedo a la globalización - Bienestar y trabajo para todos", Biblioteca Nueva, Madrid, 1998.
- Lechner, Norbert; "La reforma del Estado entre modernización y democratización", en varios autores; "Un Estado para la democracia", Instituto de Estudios para la Transición Democrática y Friedrich Ebert Stiftung, México, octubre de 1997. *
- Martín Seco, Juan Francisco; "La farsa neoliberal - Refutación de los liberales que se creen libertarios", Ediciones de Temas de Hoy, Madrid, 1995.
- Salgado, Wilma; "Fragilidad financiera aún en economías 'saludables' del Asia", en varios autores; "La crisis asiática-Lecciones para América Latina", ILDIS y FLACSO, Quito, 1998.
- Salvadori, Massimo L.; "Estados y democracia en la era de la globalización: desde el Estado soberano absoluto al Estado 'administrativo'", en varios autores; "Un Estado para la democracia", Instituto de Estudios para la Transición Democrática y Friedrich Ebert Stiftung, México, octubre de 1997. *
- Schuldt, Jürgen; "Ecuador: estrategias para una política de comercio exterior", CAAP, serie Diálogos, Quito, 1994.
- Schuldt, Jürgen y Acosta, Alberto; "Inflación-Enfoques y políticas alternativas para América Latina y el Ecuador", Colección Ensayos, Libresa-ILDIS, Quito, 1995.
- Schuldt, Jürgen; "Antecedentes, dinámica y causas de la crisis asiática", en varios autores; "La crisis asiática-Lecciones para América Latina", ILDIS y FLACSO, Quito, 1998.
- Ugarteche, Oscar; "El falso dilema - América Latina en la economía global", Fundación Friedrich Ebert FES-Lima y Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- Zinn, Karl-Georg; "Desempleo y demanda - Causas distintas en el mundo pobre y en el rico", en la revista Entwicklung y Zusammenarbeit, noviembre de 1997 (Traducción ILDIS 1998).

Este libro contiene una interesante visión de las principales tendencias, ideologías y políticas de la globalización. José María Tortosa, catedrático de la Universidad de Alicante y Juan Francisco Martín Seco, exfuncionario del gobierno español y también catedrático universitario, enfocan con singular profundidad y agudeza al Estado como factor del desarrollo. Massimo L. Salvadori, profesor de la Universidad de Turín propone un sugerente replanteamiento del Estado desde una discusión de la soberanía. Norbert Lechner, profesor de la FLACSO-México, ofrece una lectura crítica de la modernización y democratización del Estado. Marcelo Cavarozzi, por igual profesor de la FLACSO-México, dedica su atención al hiperpresidencialismo instaurado en América Latina como resultado de las prácticas económicas de los últimos años. El libro termina con una contribución sobre cuál podría ser el papel económico del Estado en un contexto globalizante, preparada por Alberto Acosta, consultor del ILDIS y profesor de la FLACSO-Ecuador.

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG



TRAMASOCIAL
EDITORIAL



9 789978 406977