



LA REFORMA DEL ESTADO Y CULTURA POLITICA

Versión estenográfica de la conferencia dictada el 14 de mayo de 1992 en el auditorio del Instituto Federal Electoral

Luis Aguilar Villanueva

Coordinador del Programa de Administración Pública de El Colegio de México.

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Colaboró como profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la licenciatura y en el posgrado.

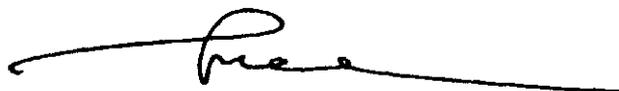
Sus principales obras:

Política y racionalidad administrativa, INAP, 1982.

Weber: la idea de ciencia social, UNAM- Porrúa, 1988.

Autor de varios artículos en revistas especializadas.

Con los mejores deseos a esta institución clave
para que la ciudadanía y democratización
de la política mexicana sean la realidad
deseada por todos.



14 mayo 92

Con los mejores deseos a esta institución clave
para que la ciudadanía y la democratización
de la política mexicana sean la realidad
deseada por todos.

Luis Aguilar Villanueva
14 mayo 92

LA REFORMA DEL ESTADO Y CULTURA POLITICA

Agradezco al Instituto Federal Electoral la oportunidad de conversar con ustedes. Fue muy amable la invitación de este Instituto.

Por varias razones, voy a precisar el tema “La reforma del Estado y la cultura política” al tema de “Libertades políticas y el gobierno de leyes”, pero antes de entrar de lleno en esta exposición, de la relación “Libertades políticas y gobierno de leyes en un Estado moderno”, si quisiera definir y aclarar mi posición de “Reforma del Estado y cultura política”, de tal manera que los aquí presentes, que seguramente están más interesados en este tema, pudieran conocer cuál es mi posición y reflexión sobre este punto.

Por reforma del Estado hay que entender dos grandes movimientos que tienen dos orígenes diversos: uno serían los estados modernos plenamente constituidos —piensen ustedes en los estados europeos e incluyan, si desean,

los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá—, y para ellos las razones, la definición y la sonoridad de la reforma del Estado es muy precisa y muy diferente a la de nosotros.

La de nosotros son los estados modernos aún en construcción, y entonces la reforma tiene orígenes, razones, contenidos y alcances muy diversos a la ley.

En los Estados, llamémoslos europeos o de América del Norte se entendió por reforma del Estado, exclusivamente atacar el déficit fiscal de los Estados sociales o socialdemócratas o demócratas, debido a su actividad en las políticas sociales y, por consiguiente, a la necesidad de políticas de asignación intensa de recursos y de gasto público intenso, que habían sufrido serios desbalances fiscales, hasta llegar a su déficit.

Y por reforma del Estado, justamente, ellos entienden este reajuste fiscal,

cancelación de programas sociales, disminución del gasto público, nuevos patrones de gestión administrativa, paso a privatizaciones, a desregulaciones, a administraciones públicas indirectas o concesionadas. Y todo lo que se entiende por reforma del Estado se concentra única y exclusivamente en la dimensión del diseño, formulación y puesta en práctica de dichas políticas. No hay más de eso y creo que las posiciones thatcherianas o reaganeanas de reforma del Estado serían justamente este redimensionamiento del Estado entendido como disminución de gasto público, disminución de programas de intervención social, disminución de regulación económica, etcétera. Otras dimensiones más profundas y más determinantes del Estado, quedaron intocadas.

En el caso de nosotros, particularmente en el caso mexicano, por la expresión "reforma del Estado", se entiende algo más complejo y que toca varias dimensiones del Estado. Hay una dimensión, que podemos llamar administrativa o político-administrativa, que es la que tiene que ver con las formas de gestión de la economía y de la sociedad por parte del Estado.

Aquí ha habido reformas: por un lado las reformas que podemos llamar de redimensionamiento, de disminución del número de empresas públicas. Hemos visto reformas de desregulación o de actualización de la regulación

económica, que se llaman desregulación. Hemos visto cambios en los modos e instrumentos de llevar adelante la rectoría económica o de realizar la política social —piénsese en estas formas alternativas de organización social para combatir la pobreza extrema que se plasma en el Programa Nacional de Solidaridad—; pero ésta es una dimensión, quizá la más vistosa, la que fue más rápida de hacer porque sus principales resortes estaban en manos del gobierno, pero no es la única ni es exhaustiva en el concepto de reforma del Estado que nosotros tenemos.

Además de esta dimensión que llamábamos político-administrativa, asistimos a otras reformas igualmente profundas, vitales, cruciales en la dimensión política misma del Estado. Si ustedes quieren decirlo, en la dimensión del régimen político, y es justamente el espacio donde se ubican las reformas electorales, la aparición por ejemplo del Instituto Federal Electoral; son las innovaciones en las formas de interlocución entre una sociedad plural, competitiva, compleja y un Estado que se encarga de la conciliación y se encarga de la solución de conflictos; son también cambios en los balances entre los Poderes del Estado, el Legislativo, el Ejecutivo, el Judicial; los cambios en el balance en las escalas de gobierno, en los niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

Y también ahí, en esta dimensión,

nuestro país ha estado viviendo cambios rápidos y profundos, particularmente en la elección o producción de los poderes del Estado, en el seguimiento y monitoreo social de los poderes del Estado, en el rendimiento público de cuentas por parte del Estado. También, pues, esta dimensión estrictamente política está siendo modificada.

Pero encontramos otra tercera dimensión o si ustedes quieren, metafóricamente, tercer piso de la reforma del Estado, en el cual están las reformas constitucionales; son los cambios en la delimitación de lo que es obligación ciudadana y obligación de los poderes estatales, los cambios en la regulación estatal de las conductas privadas, los nuevos balances entre derechos privados y derechos públicos. Y creo, pues, que los cambios constitucionales también nos están mostrando la profundidad de la reforma del Estado.

La cuarta dimensión, la más volátil, la más lenta en modificarse, la constituyen los cambios en la cultura política misma, en las maneras de pensar del gobierno, en las maneras de argumentar, justificar la existencia, el funcionamiento, las obligaciones del Estado, las maneras de concebir nuestras expectativas respecto del Estado. En años anteriores esperábamos ciertas cosas del Estado, hoy esperamos otras.

Y este cambio de cultura en el mun-

do de nuestras creencias políticas, justificaciones, explicaciones de la autoridad, repito, la existencia y funcionamiento del Estado, cambió en nuestras valoraciones políticas, qué debe ser el Estado, qué debe hacer el Estado, hasta dónde debe llegar, qué no le es permitido; todo este cambio en las valoraciones también es propio de la cultura política y cambio en el entendimiento y valoración de los diversos componentes del Estado, de la coacción, de la nacionalidad, de la jurisdicción, de la ciudadanía, de la democracia. Y todo esto en su conjunto, estos cuatro niveles, estas cuatro dimensiones que están siendo modificadas estratégicamente en nuestro país para, como se ha dicho con mucha exactitud, modernizar sociedad, economía y política en el contexto de cambios internacionales; repito, esas cuatro dimensiones en su integración constituirían lo que es un concepto acabado de reforma del Estado.

Obviamente, estas cuatro dimensiones no se desarrollan sincrónicamente, algunas están más adelantadas, como podrían ustedes pensar, en la privatización de empresas públicas no estratégicas ni prioritarias. Quizá están más adelantados en la claridad y certidumbre de los resultados de los procesos electorales; quizá se ha adelantado la reforma constitucional del 27, respecto de las políticas y fenómenos administrativos relativos al campo y a la agricultura.

Y estas asincronías, estos diversos desarrollos entre las cuatro dimensiones, de ninguna manera pueden ocultar el hecho de que son dimensiones que van integradas en una organicidad.

Repito, pues, mi concepto de reforma del Estado como la de tantos otros, esta idea de cambios en el aparato administrativo, en las formas de formular y llevar adelante las políticas económicas y sociales; cambios en el proceso político y en el régimen político; cambios en la Constitución Política; cambios en la cultura política.

Obviamente, es un proceso que sacude nuestras creencias convencionales, que sacude nuestras formas de ver y entender la política; es un proceso que sacude balances y equilibrios de intereses y de fuerzas políticas; es un proceso que nos enseña a esperar del Estado nuevas cosas y a obligar al Estado a hacer otras cosas. No es un proceso pacífico, es un proceso tenso; es también un proceso que por la naturaleza y magnitud de los cambios, se piensa en un proceso pacífico, un proceso civilizatorio.

Esto es lo que yo quería decir respecto a la posición de "Reforma del Estado y cultura política", y ahora me concentraría específicamente en libertades, políticas y gobierno de leyes que, en mi opinión, son dos elementos fundamentales en la reforma de

todo Estado que aspire a constituirse como un Estado moderno.

Primero hablaría de lo que entiendo por modernidad social. Posiblemente haya acentos y énfasis que algunos de ustedes aprueben y otros desaprobren. Entonces será un buen momento para un intercambio de ideas. Y, previa conversación sobre lo que entiendo como modernidad social, ahí ubicaría al Estado moderno, lo que pienso del Estado moderno, y centraría el núcleo, o más que núcleo, la espina dorsal del Estado moderno en libertades políticas y gobierno de leyes.

En el origen de la sociedad moderna están individuos libres que son el centro de constitución y el origen de la sociedad moderna. Autonomía, autoconciencia y autorrealización individual son los componentes fundamentales y distintivos de la economía, la política y la cultura modernas.

La nueva sociedad se arma con las piezas sueltas y sólidas de individuos que son conscientes de su propia identidad, que son conscientes de su propia independencia, valía y centralidad. Tal sociedad moderna es una sociedad individualizada, y en ese sentido, por ser una sociedad individualizada, lejana del encanto de una comunidad intensamente acogedora, es una sociedad de gente grande, en el sentido metafórico. Tan es de gente grande que el liberal Kant definió el tránsito a la

sociedad moderna o ilustrada como la salida del hombre de su estado culpable de minoría de edad —ustedes se acuerdan de esa expresión clásica—, comentando que la inmadurez se caracterizaba por la incapacidad para servirse de la propia razón, sin apoyarse en la dirección de otro, y que la culpabilidad se debía, sin más, a una falta de decisión y de osadía del individuo.

Por ello, además de racional y libre, la moderna suele ser una sociedad emprendedora, arrojada, de riesgo. Frecuentemente, a diferencia —piensen ustedes— del calor de una comunidad, es una sociedad seca, brusca, donde casi nada se recibe gratis. Pero por lo menos esta sociedad individualizada corta de tajo ataduras sin sentido y sin resultados.

En efecto, en contraposición a la posición llamada tradicional, rígidamente fija en la observancia de intocables ordenamientos, poderes y reglas, lo específicamente moderno es la modificación permanente de los límites y restricciones que innecesaria y esterilizadoramente traban la iniciativa de pensar, amar, producir, intercambiar, elegir, experimentar. Las sociedades tradicionales son compactas, son intocables, son homologadoras.

También en contraposición a la sociedad tradicional, un punto muy complicado, que por ejemplo en México tenemos todavía que absorber, en con-

traposición a la sociedad tradicional con sus imperativos perentorios de consagrarse de manera desinteresada a la realización de fines comunes o comunales. Lo específicamente moderno es estructurar una vida colectiva centrada en el individuo y, por consiguiente, da cabida a una multiplicidad de diversas preferencias, iniciativas, proyectos y utilidades individuales.

Creo que la democracia plural y competitiva pertenece justamente, por esas características, a una sociedad moderna diversa de la tradicional. En la tradicional todavía tenía un sentido comunitario y todos se pensaban funcionales para la realización de fines comunes compartidos. La sociedad moderna por su altísima individualización, es una sociedad plural, con una multiplicidad de diversas preferencias, iniciativas, proyectos, etcétera.

Respecto del mundo tradicional, el moderno se distingue entonces por su continua capacidad de criticarse, transformarse, re proyectarse, aprender, rehacerse. Y sin duda menos hermosamente que en la comunidad, por esa inclinación de la sociedad moderna a la pluralidad, a la diferencia, a la competición, a la discrepancia, al conflicto, al desacuerdo. Sociedad abierta y plural es entonces la moderna y cómo manejar la innovación social, y cómo manejar la contienda social será el problema permanente de la sociedad moderna y el origen y

la razón de la existencia del Estado moderno.

La ruptura con la clausura, pero también con la comodidad de la sociedad tradicional, supone, exige y genera una organización social sustentada en una intensa cultura de la libertad, en su doble sentido de liberarse y liberar, ser independientes, pero también ser autónomos. Característica de la modernidad es justamente esta capacidad de descubrir, controlar y modificar las restricciones que lastran la iniciativa humana. Con las sociedades tradicionales pueden pasar siglos, con las mismas ataduras, con las mismas reglas, con los mismos poderes, y están bien interiorizados en los individuos que pertenecen, o sea, tradicional.

Las sociedades modernas son este continuo descubrir, modificar los condicionamientos y las restricciones que van atando la libertad y la iniciativa. Por ello, la sociedad moderna tiene la capacidad de liberar nuevas energías, poner a la obra nuevos recursos naturales y humanos, proyectar nuevas metas —esto es típico de la modernidad, hasta el exceso de caer en la moda, esta capacidad de nuevas metas—, calcular nuevos efectos. Y como suelo decir, sociedad moderna es la sociedad que expande el deseo y simultáneamente aumenta lo factible, aumenta la posibilidad de realizar el deseo.

Entonces, nada más ajeno y adverso

a la cultura de la libertad individual que quedar amarrados por metas preestablecidas y reglas de operación tan inmodificables como limitantes e inútiles. Busca desatarse de conocimientos que son irrefutables; busca desatarse de tabús comportamentales, de poderes taxativos y de procesos improductivos y, a la vez, trata de descubrir las relaciones básicas que sustentan el mundo natural y el social más allá de misterios, descripciones y rituales, haciendo posible que el hombre intervenga sobre sus condiciones de vida para modificarlas.

Pues bien, este elogio de la individualidad en la sociedad moderna va a despertar toda una serie de conflictos. Las libertades individuales provocan en el hogar de la comunidad tradicional tal sismo que se requieren siglos para absorber su impacto y reordenar el mundo de las relaciones sociales.

¿Las autonomías personales qué van a hacer? Van a sacudir, van a romper la red de los vínculos comunitarios con la diferenciación, el distanciamiento, la crítica, la alternativa. Y en realidad son una suerte de profanación, o sea, lo moderno aparece profanando los vínculos comunitarios.

Por ello, en respuesta, muchos angustiados buscan reponer la comunidad rota por la vía del igualitarismo, del colectivismo, etcétera, y ante la cada vez mayor indiferencia y resistencia

de los individuos libres a proyectos colectivos integristas, se suele recurrir, a veces, al estatismo con la esperanza de imponer compulsivamente, de una buena vez, un formato de igualación y reciprocidad a todo el mundo que podría ser la ilusión de una revolución integral e integrista, porque en verdad, resulta molesto convivir con la diferencia o convivir con la autorreferencia de los demás.

Creo que una experiencia crucial que tiene el Instituto Federal Electoral es ver cómo la política se ha diferenciado en México, y hay que aprender a convivir con la diferencia. Y convivir con la diferencia da situaciones de angustia y la rápida invocación al autoritarismo; se crean situaciones de intolerancia o de agresividad recíproca, con la resbalada hacia la ingobernabilidad o a la anarquía.

Dicho esto, trataría de ubicar libertad, libertades políticas y gobierno de leyes como el corazón del Estado moderno y creo que el Instituto es una institución clave en la formación, constitución y desarrollo de un Estado moderno que buscamos, pero que creo, esa es mi opinión personal, no hemos todavía logrado cabalmente.

En la formación del Estado moderno, es sabido por todos, concurren varios procesos sociales de larga duración. Uno es la monopolización de la coacción en un territorio. Este es

un proceso y México afortunadamente lo ha logrado; otros países en América Latina todavía están tratando de monopolizar la coacción en un territorio.

Otro es la formación de la nacionalidad, a México le lleva todo el siglo XIX construirse como Estado nacional y creo que fue un proceso doloroso, era más fácil pensarse como indio, mestizo, criollo, habitante del pueblo de San Juan, del norte o del sur de México, católico o artesano, que pensarse como mexicano en el XIX; era mucho más significativo las otras categorías de identidad y pertenencia social que esta abstracción de Estados Unidos Mexicanos. México es un Estado nacional sólido, es seguro, constituido, hay sentido de pertenencia, de identidad, de orgullo de ser mexicanos.

Otro proceso que se está terminando es la centralización hacendaria o sea crear un Estado fiscal, es un proceso que hemos avanzado pero que todavía no hemos terminado. Si algo nos dicen los años tremendos de endeudamiento y crisis posterior, era la debilidad de nuestro estado fiscal o el retraso en la construcción de un Estado fiscal en serio.

La jurisdicción del Estado, convertirlo en un Estado de derecho, de leyes generales e imparciales, aquí estamos atrasados; creo que hemos avanzado más en la construcción de un Estado nacional que respecto de un

Estado de derecho. La ciudadanización de la política, ese es otro gran proceso. Antes la política se llevaba adelante a través de corporaciones, a través de estamentos, no a través de ciudadanos libres e independientes, buscando una información de las opciones políticas, eligiendo entre las opciones políticas, internalizando los costos de haber elegido una opción y no otra, corrigiendo la opción si la consideraron insuficiente y teniendo este interés de la ciudad, estamos muy lejos de la ciudadanización de la política.

Hemos avanzado, estamos descorporativizando la política, se ha descorporativizado el voto, pero todavía estamos construyendo ciudadanos no sólo demandantes, sino que ofrecen al Estado observancia de leyes, elección informada de opciones políticas, que son contribuyentes fiscales, que tienen un sentido de la globalidad de la nación, del municipio y del Estado y que no piensan en la política sólo en términos individualistas sino ciudadanos. Ahí creo que estamos atrasados y evidentemente en la protección y seguridad social, la gran herencia o contribución de las democracias y los socialismos donde al menos este país es un Estado social, organizado, activo, insuficiente tal vez para las magnas tareas de combate a la pobreza extrema, pero no es un Estado socialmente indiferente, socialmente hostil o apático a la injusticia, a la pobreza.

Entonces, el Estado moderno se arma con todos estos grandes procesos sociales, y ustedes estarán de acuerdo o en desacuerdo conmigo, no hemos avanzado con sincronía, con organicidad en todos los procesos, tenemos procesos terminados, procesos inconclusos y procesos retrasados. De nuevo para decir en términos del IFE, creo que su contribución está en la jurisdicción del Estado y en la ciudadanización de la política que son procesos por terminar, por afianzar.

Pues bien, de esta formación del Estado moderno voy a resaltar sólo las libertades políticas, y las voy a poner en relación claramente con la contribución y herencia del liberalismo, porque aquí sí el liberalismo fue crucial para la aparición de libertades políticas como, después, la social-democracia, liberalismos sociales o socialismo fueron cruciales para la aparición de la justicia y solidaridad social.

La huella del liberalismo en la configuración del Estado, su herencia eterna, llamémosle así, es la limitación del gobierno político, mediante reglas precisas y estrictas, un gobierno de leyes en un gobierno de hombres, un Estado de derecho. Si el absolutismo tuvo el mérito de concentrar la coacción, y pensemos en Porfirio Díaz, desarmando a las belicosas fuerzas locales y pacificando el territorio, honra al liberalismo haber sujetado al poder colectivo o político a normas generales,

acotando el ámbito de su intervención. Hay un área de dependencia impersonal, hay un área de independencia personal, que es infranqueable para el poder político, el cual existe y opera para proteger imparcialmente esa zona inviolable de iniciativas autónomas de cada uno de los ciudadanos, capacidad de elegir, capacidad de proyectar. Hay, pues, un mundo privado político pero que no es estatizable, que no es objeto de manipulación estatal.

Los individuos libres de esta sociedad moderna, altamente individualizada, seguramente no comparten propósitos comunes de vida. En esta sala creo que no compartimos propósitos comunes de vida, pero se comparte el respeto a las libertades de los demás, a las libertades de proyectar sus propósitos. El límite del poder público está puesto precisamente por las libertades individuales.

La Constitución Política, leyes y reglamentos son normas de protección de su existencia, de promoción y leyes de ejercicio de la libertad atraviesan todo el Estado, el Estado moderno, la frontera divisoria entre lo privado y lo público. Por consiguiente, entre lo opcional y lo imperativo, entre la economía privada y la ley pública. No todo puede ser política ni todo puede ser público en el Estado moderno, que es una sociedad de libertades, no todo es totalitario o, más rudamente y a lo mejor tendría que aclararme, no todo

en el Estado moderno es democratizable, hay núcleos que son propios de la individualidad personal.

Más aún, en el liberalismo no sólo el Estado es limitado, que de ninguna manera significa mínimo, esto es otra posición más reciente, más debatible. A la herencia de liberal pertenece la idea de Estado limitado, no la idea de Estado mínimo, sino que, además de esto, el Estado moderno está construido, está hecho por los individuos libres.

El Estado moderno, en contraste con la estructura política de la sociedad tradicional, no es una realidad natural o una realidad religiosa preexistente, imponente, intocable, inmodificable; sino el Estado es un ordenamiento producido, pactado, alimentado por individuos libres; no fue casual que la modernidad lo pensara como artificial.

Leyes, poderes, políticas, están siendo permanentemente elaboradas, evaluadas, producidas, elegidas por los individuos en su calidad de ciudadanos; pero con atención a su calidad de productores, consumidores, miembros de una familia, habitantes de un vecindario, etcétera. Si la constitución del Estado es esta obra colectiva de individuos, que se aprecian libres los unos de los otros y donde la obligación de uno respecto del otro es un acto libre de vincularse al otro; es decir, si somos libres los unos de los otros en el

Estado moderno, entonces construir una vida política, colectiva no puede ocurrir más que mediante el hablar, el preguntar, el afirmar, el contradecir.

Esto es muy general, pero es muy importante, se construye el Estado, las normas, los poderes, las políticas, mediante la conversación.

Modernización que incorpora el razonamiento, porque sólo el razonamiento es la única manera posible de perfilar y dar forma a asuntos y reglas generales. Las características de la política moderna son, entonces: el libre e igual acceso a la participación de las decisiones colectivas, la libertad de palabra, el carácter manifiesto de las posiciones y las refutaciones, la autocorrección de la propia posición y elección a través de las evidencias y los argumentos que otros interlocutores ofrecen en el diálogo, en la polémica. Y como bien se dice, la democracia es el gobierno mediante discusión, es el gobierno mediante competencia de ideas, persuasión, acuerdos, polémicas, desacuerdos, ajustes, revisiones, nuevos puntos de concertación.

Entonces en la política moderna se trata de ciudadanos en pie de igualdad y no de una vanguardia política redentora de los demás que aspira a conquistar el poder del Estado mediante coacción y violencia.

El conjunto de los privados, deliberan-

do sobre las normas generales y sobre cuáles son los asuntos públicos y sobre cómo atacarlos y resolverlos —el llamado Tercer Estado— entendió entonces la política como diálogo y como parlamento, no obstante de que la política es también, por fuerza, polémica, crítica e inconformidad; pero la manera de superar polémica, crítica e inconformidades es a través de la oferta mutua de razones, evidencias y argumentos.

El Tercer Estado, pues, los ciudadanos modernos, entendieron la política ya no como fuerza, músculo o espada. No, esto tenía un carácter feudal pero no un carácter ciudadano, pertenecía a la caballería pero no a la urbanidad, esto es lo típico del ciudadano que vive en la ciudad. Por consiguiente, se ha exigido siempre que el dominio estatal opere con reglas que son racionalmente defendibles como son los derechos humanos, como son las alternativas individuales, como son las reglamentaciones coherentes y, con estos principios, la reglamentación o el cuerpo constitucional político del Estado está estructurado y opera con reglas que son racionalmente defendibles y, también, se pide a su administración que dé cuenta pública de sus actos, que informe, ofrezca evidencias y dé buenas razones.

El hermetismo de la corte y la discrecionalidad de las decisiones deben ceder el paso a la consulta y discusión abierta, jamás cerrada, jamás silenciada.

Y el temor mayor de los ciudadanos libres proviene de masas vociferantes; de dictadura de mayorías; obviamente, de democracia de líder sin razones y sin límites. Puede ser que esto suene a utopía pero en el fondo se propone un principio civilizado de convivencia entre personas que reconocen recíprocamente la dignidad moral de su autonomía.

En esta perspectiva moderna, la política exige entonces descorporativización, expresividad y tolerancia, se trata de individuos libres y pensantes, no de organizaciones compulsivas que se mueven en bloque, según consignas indiscutidas y por miedo de sus miembros a sanciones por lo demás injustas; se trata de expresividad de individuos que son capaces de plantear sus ideas, de argumentarlas, de contestar a objeciones y no necesariamente tener la razón, pero sí de razonar. Se trata de individuos capaces de reconocer sus propios errores, los diferentes puntos de vista; si quieres libertad quieres otros puntos de vista, toda decisión tiene sus consecuencias favorables; si quieres libertades individuales quieres diferentes puntos de vista, quieres pluralidad, quieres polémica, discrepancia y tienes una enorme confianza en que hablando se entiende la gente y en que razonando se puede encontrar un punto de acuerdo y no se puede hacer desaparecer a interlocutores entre los peores disidentes o testarudos.

Cuando uno examina el liberalismo mexicano del siglo XIX y el del XX aparece claramente que ha combatido en estos tres frentes. Primero liberar a los individuos de sus férreos estamentos étnicos y sociales. Pensemos en Morelos, la primera batalla es liberar a los individuos de esa esclavitud, mestizaje, castas, etnias y hacerlos pensar como personas humanas portadoras de iguales derechos.

Segundo, limitar los privilegios y fueros de los grandes cuerpos civiles, eclesiásticos y militares que habíamos heredado de la sociedad tradicional de la Colonia. Por otro lado, y esto tiene que ver con tolerancia y expresividad, el Estado mexicano lanza la empresa de educación pública para hacer posible la comunicación, el diálogo, y la polémica entre los ciudadanos y se empezó en el XIX, desde la enseñanza de la lengua nacional, del español que no todos hablaban, pasando por su momento positivista, hasta llegar a la época contemporánea con una visión racionalmente controlable, irrefutable de la naturaleza y la sociedad.

Por último, también se ha intentado desatar la vida pública de una visión dogmática unilateral y absoluta del Estado para dar cabida al pluralismo, a otras maneras de pensar, preferir, comportarse y deslindarse. Son tres batallas, que en mi opinión el Estado mexicano ha dado, que aún hoy tienen decisiva vigencia de cara a nuevas y

anquilosadas corporaciones, a una educación pública en problemas y a dogmatismos colectivistas que siempre están al acecho.

Ahora, ese desarrollo de las libertades individuales, en medio de la estructura de poder tradicional, pues obviamente no fue ni lineal, ni pacífico; se abrieron paso a través de obstáculos, posiciones, persecuciones, pero culminaron su recorrido al dar origen y estructura al Estado moderno. Pudieron ser tan determinantes porque lograron presentarse exitosamente las libertades políticas como derechos del hombre y del ciudadano y como atributos del rango moral absoluto de cada persona humana, que es un fin en sí.

Por ello, las libertades preceden, fundamentan, delimitan el poder del Estado sin más, y el Estado moderno está estructurado por las libertades de opinión, expresión, reunión, asociación, manifestación, prensa, elección, enseñanza, religión de todos y cada uno de los ciudadanos.

Sobre el suelo moral de estas libertades individuales se han levantado no sólo los derechos sociales sino también las exigencias de participación política de las masas no propietarias, no ilustradas o que muchos pensaron asociadas pero no ciudadanas. Gracias a estas libertades políticas individuales los desposeídos o los plebeyos, directamente o mediante

sus líderes, pudieron formular su crítica al derecho y a la democracia formal, al Estado de clase, a la economía individualizada capitalista, así como difundir su visión alternativa de la sociedad.

Las democracias populares, las comunas, los socialismos democráticos han podido desarrollarse a raíz de estas inolvidables conquistas de liberalismo político. El disenso colectivista, la propuesta igualitarista, la institución comunal han podido crecer y asentarse justamente porque han hecho referencia teórica o referencia moral a las libertades personales.

De todos modos y a fin de cuentas, una sociedad de individuos libres que con toda probabilidad van a diferir en sus preferencias, en sus posicionamientos, en sus acciones, en sus estilos de vida, en sus planes, no puede ordenarse y compatibilizarse más que con reglas generales y con poderes coactivos generales, si quieres individualidad quieres diferencia, si quieres diferencia necesitas reglas generales y poderes coactivos generales.

Muy coherentemente la sociedad libre es la sociedad jurídica, de reglas universales e imparciales de comportamiento social, la sociedad libre se ata a reglas que a su vez están en función de la protección y coordinación de las libertades en acción. Por ello, la herencia inolvidable del liberalismo es el Estado como Estado de derecho, como

Estado constitucional. Deposita la soberanía en la libertad, en el fondo la deposita en la ley, en el imperio de la ley, no en cualquier ley, obviamente, sólo en aquella que coherentemente va a expresar, garantizar, regular y limitar justificadamente y razonadamente las libertades, por eso en la modernidad liberal el poder político está limitado. Por ello también, de manera sorpresiva para muchos, el liberalismo no es un proyecto, una adición o una ideología de sociedad, es en cambio, norma, regla para que puedan coexistir pacíficamente diversos proyectos, visiones, ideologías y precedencias; es más un pensar la sociedad como reglas de coexistencia y coordinación que pensarla como el proyecto de un específico plan.

Entonces, el liberalismo no sermonea dogmáticamente ni traza proyectos de una configuración social deseable o imperativa, más bien lo que busca son normas y reglas que hagan posible la coexistencia pacífica de millones de deseos, cálculos, planes, elecciones y preferencias individuales.

En consecuencia, frente a las libertades en acción que se hacen cargo de la dirección de la propia vida, lo que básicamente se exige en el mundo moderno es un cuerpo de reglas oportuno, inteligente y riguroso; por ello, jueces imparciales y honestos; igualdad jurídica en serio y en operación; un gobierno de ley, y aceptemos —como decía antes— que somos plenamente un Esta-

do nacional, pero que este Estado nacional tiene que avanzar más fuertemente hacia un Estado legal.

Más allá de esta apresurada interpretación, la esencia pues del Estado moderno, es ésta de gobierno limitado por leyes y la igualdad jurídica de los ciudadanos y, en mi opinión, en nuestro país se pone muchísimo énfasis en las desigualdades socioeconómicas y nos olvidamos de acentuar las desigualdades jurídicas que se padecen.

En mi opinión muchos graves problemas, aun socioeconómicos del país y no sólo políticos, se resolverían hasta en breve plazo con la observancia de las leyes y el hacerlas cumplir sin excepción, y este ridiculizado Estado gendarme es básico en muchos campos; tan determinante o más determinante que el Estado administrador y el Estado benefactor; porque el Estado es ante todo Estado de leyes y no sólo de bienes y servicios. Estas son pues las consideraciones que haría, sobre todo estando ante un cuerpo de funcionarios que tienen a su cargo y a su responsabilidad la construcción de una legalidad político electoral imparcial, honesta y eficiente y que creo que para mí, como para muchos millones de mexicanos, hay una gran confianza en que aparezca este nuevo funcionariado riguroso a la ley y no sólo capaz de ofrecer generosamente bienes y servicios.



CRISIS DE LA SOBERANIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

Versión estenográfica de la conferencia dictada el 28 de mayo de 1992 en el auditorio del Instituto Federal Electoral

Marcos Kaplan

Politólogo y jurista.

Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Investigador del Sistema Nacional de Investigadores.

Autor de numerosos libros y artículos especializados sobre análisis del Estado y relaciones internacionales, entre los que destacan:

Formación del Estado nacional en América Latina, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969.

La ciencia en la sociedad y en la política, 1975.

Estado y sociedad, UNAM, México, 1978.

Ciencia, sociedad y desarrollo, UNAM, México, 1985.

Participación política. Estatismo y presidencialismo en América Latina, 1985.

Aspectos sociopolíticos del narcotráfico, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1989.

Mi agradecimiento por la oportunidad que me brinda un instituto de
indudable relevancia y contribución a la solución de grandes problemas
nacionales
28 mayo 1992
Marcos Kaplan

Mi agradecimiento por la oportunidad que me brinda un instituto de
indudable relevancia y contribución a la solución de grandes problemas
nacionales
28 mayo 1992
Marcos Kaplan

CRISIS DE LA SOBERANIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

Muchas gracias, agradezco al amigo Emilio Brodziak y al Instituto Federal Electoral esta honrosa invitación. Una invitación que me permite presentar ante ustedes algunas ideas sobre un tema de permanente actualidad; aunque quizá hoy es más actual que nunca y es lo que tiene que ver con la crisis de la soberanía del Estado.

Ese ha sido un tema de permanente interés en la historia política, ante todo de los países desarrollados, pero también de los latinoamericanos; podríamos decir que gran parte del desarrollo de la ciencia política o de la teoría política está ligada a la discusión de este problema que es el Estado. ¿Qué relación tiene con la sociedad? y, sobre todo ¿cómo funciona esa doble cara del Estado que lo hace ser soberano hacia dentro, pero también soberano en el manejo de las relaciones internacionales?

Los cambios tan complejos, tan fuer-

tes y vertiginosos que han estado ocurriendo en el mundo han replanteado esa noción; es decir, no solamente para países como los nuestros, sino también para los países desarrollados, la pregunta es: ¿hasta qué punto todavía subsiste la soberanía del Estado? ¿Hasta qué punto actúa el Estado? ¿Es la única fuerza hacia adentro? ¿Hasta qué punto tiene plena independencia en el manejo de esos asuntos internos, pero también de las relaciones internacionales?

Inevitablemente, por la falta de tiempo y por la complejidad del problema, voy a tener que hacer dos simplificaciones. Por un lado voy a hablar de lo que hay de común en este problema entre todos los países latinoamericanos; es decir, no me voy a ceñir solamente al caso de México, sino que además voy a tener que tocar alguno de los aspectos y a simplificar inevitablemente porque es un tema que requeriría muchas sesiones y mucho trabajo para captar justamente esa complejidad.

El concepto de soberanía es algo que proviene de un modelo producido por ciertos países de Europa occidental a partir del siglo XV; antes había estado en otras sociedades, pero a partir del desarrollo de las sociedades modernas de Occidente es cuando Europa hace un verdadero milagro: inventa un modelo de Estado y al mismo tiempo se las arregla para exportarlo al resto del mundo. De manera tal que países muy diferentes, incluso con regímenes sociales o con ideologías muy diferentes, terminan por adoptarlo; lo adaptan, lo modifican un poco, pero queda la idea del Estado como el actor supremo en una sociedad; es decir, como una forma superior de poder político con esta doble característica. Por un lado, un Estado independiente hacia adentro, un Estado que adquiere una enorme autonomía con respecto a su propia sociedad y que al mismo tiempo proclama su soberanía, es decir, organiza y centraliza a esa sociedad y propone la idea de que nadie dentro del territorio de ese Estado puede tener un poder superior a él y, por lo tanto, sus decisiones deben aplicarse automáticamente al conjunto del territorio. Es lo que podríamos llamar la cara interna de la soberanía.

Pero por otro lado, las naciones o los estados-naciones de Occidente se desarrollan no sólo hacia adentro sino en la intersección con el desarrollo de una economía mundial; la otra gran innovación histórica entonces, que se-

ría del siglo XV en adelante, es la marcha hacia lo que estamos viendo hoy en toda su plenitud: la articulación por primera vez en la historia de una economía mundial, pero también eso significa la creación de un sistema político interestatal, es decir, va emergiendo algo como una organización internacional que está compuesta por unidades que son fundamentalmente Estado. Esta es la otra dimensión, la cara externa de la soberanía es ¿qué derechos tiene ese Estado en las relaciones que inevitablemente tiene que establecer entre las economías nacionales y entre los distintos sistemas políticos? ¿Por qué es importante eso para nosotros? Porque ese modelo de Estado, de Estado nacional, centralizado, soberano, con poder supremo hacia adentro y que rechaza la idea de que otro Estado pueda interferir en sus decisiones, incluso en sus decisiones internacionales, eso fue exportado precisamente a América Latina y acá entramos un poco rápidamente a lo que quizá es el nudo del problema: y es el hecho de que los países latinoamericanos, cuando se independizan, organizan su economía, su sociedad y su sistema político en función de la inserción en este sistema internacional, en esta economía internacional. Se concibe el desarrollo como una forma de participar mejor en la nueva economía internacional; así mismo adoptan el modelo político que proviene de Francia, de Inglaterra, de los Estados Unidos; lo que significa que van a adoptar

un modelo de Estado antes de que se hayan creado adentro las condiciones necesarias que fueron las que permitieron el desarrollo del Estado de los países avanzados. Para decirlo en una palabra: podríamos hablar de que fue un modelo anticipatorio; las élites dirigentes dijeron: "Queremos insertarnos en la economía mundial para eso vamos a tratar de parecernos lo más posible a las economías desarrolladas. Eso incluye un modelo de Estado, un Estado representante de la soberanía popular, un Estado nacional centralizado, un Estado con poderes supremos, soberano hacia adentro y soberano hacia afuera." Pero la realidad fue que el modelo era un modelo ideal; no terminaba de realizarse en la práctica porque estaba condicionado por el hecho de que todavía no crecía, todavía no se desarrollaba, todavía no era posible abrir la participación amplia de sociedades aún relativamente atrasadas. Me gustaría extenderme mucho más en este punto, pero no tenemos tiempo.

Sí es importante entonces esta idea de que el Estado surge como Estado nacional soberano, trata de ser como el modelo, pero siempre va a ver una cierta brecha entre lo que pretende ser y hacer y la realidad. Por ejemplo, durante mucho tiempo la centralización no se cumplía porque en países relativamente atrasados, con un bajo nivel de crecimiento con condiciones muy primitivas, sin medios de transporte y de comunicación era muy di-

ficil imponer esa centralización.

Además habría que decir que desde el principio se plantearon dos grandes tipos de limitaciones al pleno ejercicio de la soberanía del Estado, ya no digamos durante el siglo XIX sino hasta 1930 podemos decir que ya se habían inflado dos problemas: en primer lugar, los límites internos a la soberanía. Todo lo que significa bajo desarrollo, pobreza generalizada en gran parte de la población, condiciones de privilegios, situaciones de conflicto, etc., limitan la posibilidad de integración nacional y, por lo tanto, esa soberanía hacia adentro también tiene sus límites, hay obstáculos internos.

Pero, por otro lado, al insertarse en una economía internacional muy desigual, donde ciertas grandes potencias pesan demasiado, también de manera muy temprana aparece este tipo de limitación.

Ahora, a mí me interesa llegar lo más rápido posible al examen de lo que ha estado pasando con la soberanía del Estado en la época contemporánea; es decir, vamos a partir de la idea que desde 1930 en adelante se produce una coincidencia entre grandes cambios internacionales y grandes cambios internos, que se entrelazan y que inciden en lo que el Estado es y en lo que puede hacer.

Estos grandes cambios son, por un

lado, desde el punto de vista internacional, el hecho que desde 1945 en adelante hemos tenido un sistema internacional con un altísimo grado de concentración del poder. Hasta hace poco tiempo esa concentración del poder sucedía como lo que alguna vez fue una águila de dos cabezas: es decir, era un poder mundial concentrado, pero polarizado en una superpotencia como Estados Unidos y en otra como la Unión Soviética. Hoy no se sabe bien hacia dónde se va, no se sabe si tenemos monopolio mundial del poder de los Estados Unidos o quizá una pentarquía o una multipolaridad con diferentes polos; pero lo que sí es cierto es que un puñado de países concentra los más altos indicadores del poder internacional.

Ese es un primer dato importante, porque lleva a un orden internacional de interdependencia asimétrica. Es decir, hoy todos los países y los Estados del mundo están ligados entre sí: estamos viviendo una historia mundial, cualquier cosa que ocurra repercute automáticamente en el resto del mundo. Hay interdependencias, los desarrollados dependen de los subdesarrollados y viceversa, pero esa interdependencia es asimétrica, es desigual. Es decir, se repite un poco la famosa broma de Orwell: todos somos iguales, pero algunos somos más iguales que otros. Somos interdependientes, pero también es cierto que en esta interdependencia hay una clara polarización entre países

altamente desarrollados, centrales, polares y países subdesarrollados, más o menos periféricos, más o menos subordinados; es decir, hay una brecha diferencial entre los Estados y eso se expresa y se produce por una serie de factores que quisiera señalar más o menos rápidamente y detenerme en algunos de ellos que son los que más impacto están produciendo en la situación de soberanía.

En primer lugar hay una división mundial del trabajo, es decir, hay una nueva asignación de los papeles económicos o técnico-económicos que los diferentes países pueden o deben cumplir. Eso se manifiesta con varias cosas que todos conocemos: en primer lugar, el avance de la transnacionalización; hoy la mayor parte de las grandes decisiones sobre qué país se especializa en producir qué cosa para venderle a quiénes o para obtener qué tipo de beneficios, en gran medida definido por este nuevo actor internacional que es la gran empresa multinacional: una empresa que actúa a la escala del mundo, cuyo escenario es el mundo y que por lo tanto toma decisiones sobre lo que va a hacer en diferentes países, en función de su estrategia global o de sus intereses globales. He aquí una primera manifestación de este fenómeno en una nueva división mundial del trabajo.

Y luego, otro más concreto es que hay una redistribución de papeles y de funciones, lo que puede significar que

un país que haya organizado su vida durante mucho tiempo en función de producir o de distribuir determinados bienes, de repente encuentra que eso ya no funciona y que tiene que hacer otra cosa, si es que aún le queda algún papel que cumplir. Es decir, se está produciendo una reestructuración de la economía mundial a partir de las decisiones que se toman en los países altamente desarrollados por sus Estados y por sus empresas multinacionales y, al mismo tiempo, esto va acompañado de organismos que concentran también los instrumentos de control o de decisión. Hay varias manifestaciones de ese fenómeno, algunas por ejemplo en la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico); o sea los 18 países más avanzados del mundo que actúan coordinadamente en cuanto a las decisiones que tienen y que afectan al resto de los países.

La práctica ahora frecuente son las famosas cumbres internacionales: los presidentes o primeros ministros de los países más desarrollados se reúnen periódicamente para decidir cómo se organizará y seguirá funcionando el sistema internacional. Y eso lleva inevitablemente a una revisión restrictiva del concepto de soberanía, desde el punto de vista de los centros de poder en los países desarrollados. La idea es que toda la economía mundial sea reestructurada a partir de sus propios intereses; por supuesto no consultan los intereses o las necesidades de los cien-

to cuarenta y tantos países que están fuera de este círculo más o menos privilegiado.

Quisiera insistir, desde ese punto de vista, en una parte muy importante de estos cambios que se están produciendo y que afectan al concepto de soberanía: en la tercera revolución industrial científico-tecnológica. Quizá dentro de un rato podamos volver a ella. Más bien quisiera dar una idea de la combinación de factores que concentran el poder mundial; es decir, lo económico lo tenemos, tenemos las nuevas formas de la división mundial del trabajo, tenemos el control de las corrientes de comercio el papel de las inversiones extranjeras: ésa es la dimensión económica, estrictamente económica, pero se combina con otras dimensiones, como la del poder militar. Hay una cierta interdependencia: un país altamente industrializado es más fácil que tenga poder militar, y es que el poder militar ayuda al desarrollo de la industrialización, según esta dimensión.

Tercera. Las grandes potencias se caracterizan porque tienen poder cultural e ideológico; es decir, manejan los contenidos de las culturas y de las ideologías, las desarrollan de acuerdo a sus propios intereses y, además, se las arreglan para exportar sus modelos culturales e ideológicos: De manera que el resto de los países están usando, en mayor o menor grado, un modelo cultural e ideológico que no es de ellos,

pero que puede ser exportado. Ya todos tenemos evidencia, basta pensar en el desarrollo de una red mundial de televisión que permita entonces conducir automáticamente todos estos productos o las pautas de consumo.

En cuarto lugar está el poder científico y tecnológico. A esto me referiré más adelante, pero sí hay que insistir en el hecho de que hoy más que nunca la capacidad para desarrollarse, para producir y distribuir lo que se necesita para satisfacer las necesidades y para ejercer otras formas de cultura, pasa a través de la capacidad de producir ciencia y tecnología más o menos autónoma; es decir, no para recibirla desde afuera, sino para producirla a partir de las propias capacidades o de las propias necesidades. Eso se resume en el dato de que el 95% de la ciencia y la tecnología que se produce hoy en el mundo se origina en un puñado de países: Estados Unidos, parte de la ex Unión Soviética, Inglaterra, Alemania, Francia, Japón quizá algunos más, pero nada más. Es decir, el cinco por ciento restante se reparte en los ciento cuarenta y tantos países del mundo, o sea, en la casi totalidad de la población mundial.

Estos elementos de poder se combinan, además, con la capacidad que tienen las potencias o los países altamente desarrollados para crear intereses comunes con grupos sociales o con élites de otros países, de manera

que se está produciendo hoy en el mundo una especie de alianzas o de canales que significan que diferentes grupos de distintos países están involucrados en las mismas actividades: están comunicados por los mismos mecanismos, participan en las mismas empresas, viajan permanentemente y se vinculan entre ellos de manera tal que llega un momento en que esos intereses transnacionales, esas alianzas, son mucho más fuertes que las lealtades nacionales.

Entonces, recapitulando diríamos que las fuerzas que se están dirigiendo hacia la concentración del poder mundial son hoy el manejo de la nueva división mundial del trabajo, el control del comercio y de las inversiones, el poder militar, el poder cultural e ideológico, el poder científico y tecnológico y las alianzas sociales. Pero todo eso converge en el logro de un poder político concentrado, es decir, aquellos países que pueden combinar los indicadores más altos en todos estos elementos adquieren un grado notable de poder político y, en consecuencia, de capacidad soberana que yo diría esquemáticamente se manifiesta en tres dimensiones.

En primer lugar, esto les permite adoptar, tomar decisiones en sus políticas internas sin interferencia de afuera, es decir, su capacidad autónoma hacia adentro puede autodeterminarse. Pueden decidir por cuenta propia sin

interferencias en cuanto a sus propias políticas internacionales y, además, tienen capacidad para interferir en las políticas internas e internacionales de los países que están o en una situación intermedia o en una situación hacia abajo, y ahí quizá está todo el nudo del problema: todo lo que he dicho son un poco elaboraciones o especificaciones en torno a él.

Repito, a esto a lo que le doy tanta importancia que es el poder científico y tecnológico regresaré dentro de un momento, pero ya desde el punto de vista de los problemas internos.

Si tomamos en cuenta lo que he dicho hasta hace un momento, podemos decir que hay razones muy serias como para pensar hasta qué punto la mayor parte de los países conservan grandes posibilidades de ejercicio de la soberanía externa, siguiendo las razones del escenario mundial, el cual es cada vez más desfavorable a la preservación de la soberanía. Como van a ver ustedes no es que crea que eso esté muerto; más bien creo que hay que volver a pensar seriamente cuáles serían las nuevas condiciones que permitieran recuperar o mantener la capacidad soberana de un Estado que continúa siendo la condición más importante para el desarrollo nacional.

Pero tenemos que ver que hay ciertos procesos o ciertas situaciones que han ido ocurriendo en los países lati-

noamericanos. Para acercarnos ya un poco a nuestro tema al que también están amenazando desde adentro las condiciones de vigencia de la soberanía, en doble sentido, la soberanía como ejercicio de la independencia internacional, pero también como la capacidad interna que tiene el Estado para manejar y resolver los problemas o los conflictos de las sociedades nacionales.

Voy a tomar como punto de partida el tipo de crecimiento económico y el tipo de desarrollo que la mayor parte de los países latinoamericanos intentaron realizar en las últimas décadas y que tuvo ciertas características que plantearon limitaciones y obstáculos a este problema de la soberanía.

Muy esquemáticamente podríamos decir que desde los años treinta en adelante, y como respuesta a las grandes crisis mundiales y a la necesidad de sobrevivir en medio de esa crisis, se intentó aplicar un tipo de crecimiento que todos conocemos y que tuvo una serie de virtudes pues, consiguió una serie de logros. Pero, a partir de un determinado momento, empezó a plantear ciertos problemas; prueba de ello es que justamente el gran debate, tanto en México como en el resto de América Latina en los últimos años, fue considerar hasta qué punto no debe revisarse ese modelo de crecimiento y cuáles son las nuevas condiciones que aseguren se mantenga o se convierta

también en un desarrollo integral.

Uno de los problemas importantes es que fue un crecimiento que resultó ser insuficiente, más o menos irregular y que además ha ido dando lugar a situaciones de crisis, de estancamiento e incluso de regresión; la otra característica importante de ese crecimiento es que no logró incorporar plenamente a la gran parte de la población a los beneficios propios del crecimiento. Más bien podríamos decir que uno de los problemas que ha tenido, junto con sus efectos positivos, es una cierta tendencia a la concentración del poder y sobre todo a la marginación de grupos importantes de la sociedad. Ese es un primer elemento importante que hay que tomar en cuenta.

En segundo lugar, al producirse de todas maneras este crecimiento con todas sus limitaciones, desencadenó un proceso de cambio social fundamental: creó grandes expectativas en grandes sectores de la población, respecto a las posibilidades de beneficiarse en términos de empleo, de ingreso, de disposición de satisfactores sociales, de servicios públicos, de mejoras de ascenso social, de mayor participación política, etc. En otras palabras: el crecimiento económico, insuficiente o irregular puso en marcha grandes masas humanas; es una de las manifestaciones más notables, justamente las grandes migraciones internas del campo a la ciudad; es decir, se cambió el eje

justamente por grandes grupos humanos que pensaban que la ciudad era el símbolo de participación en esta clase de beneficio.

Esto se planteó en casi toda América Latina, quizá México haya tenido una posición excepcional pues había estado relativamente un poco al margen de este proceso, pero en la mayor parte de los países latinoamericanos —y digo hasta cierto punto— se planteó, además, un problema que no era puramente económico ni social sino también político, pero que tenía que ver con estos problemas del modelo de desarrollo, y es el hecho de que por un lado, efectivamente, el crecimiento creó la movilización social, creó las grandes expectativas y las grandes demandas; pero, por otra parte, el modelo de crecimiento no ocurría demasiado rápido: era insuficiente y significaba, además, crear concentraciones internas de poder económico muy fuertes, así como situaciones de desigualdad. Entonces, produjo una contradicción entre las expectativas y demandas de las mayorías por el mejoramiento y los límites estructurales que ponía el modelo de crecimiento y algunas de las estructuras modernas de poder.

Ello explica por qué en la mayor parte de los países latinoamericanos la regla ha sido hasta este momento las situaciones de conflicto social de grandes enfrentamientos ideológicos y políticos, las crisis de legitimidad y de

consenso, las situaciones de vacío del poder, el recurso a la violencia como solución de los grandes problemas políticos; en fin, dos situaciones de crecimiento insuficiente, de conflicto social, de inestabilidad política.

Esto que es un poco la historia, desgraciadamente es la historia de la mayor parte de los países latinoamericanos durante los últimos 40 ó 50 años; reforzada con las crisis económicas y sociales recientes. Tanto las crisis nacionales como las internacionales han reforzado o agravado esta situación y, no solamente han impedido la satisfacción de la mayor parte de las demandas o expectativas de los grupos más significativos de la población, sino que además crearon soluciones políticas que, a su vez, volvían a agravar este problema. Por ejemplo, la crisis implica entre otras cosas reducción de los poderes del Estado, de los poderes económicos del Estado, por lo tanto, la reducción de las inversiones y del presupuesto, aunado a la insatisfacción creciente, agravan nuevamente las condiciones de conflicto social y de lucha política.

Un Estado que interviene cada vez más, que aumenta su personal, su aparato, sus recursos, sus funciones y que multiplica esas funciones, se vuelve el gran acumulador de recursos, el gran inversor: es el Estado que empieza a ser empresario. Esa es una de las condiciones fundamentales del empleo; es

decir, gran parte del nivel del empleo se mantiene justamente por la ocupación burocrática. Pero un Estado que además de ser interventor acumula todos estos poderes se vuelve el gran árbitro, el que trata de asumir la representación de los intereses fundamentales de la sociedad para resolverlos; es la fase en la cual en algunos países latinoamericanos —México creo que es un ejemplo notable— aparece algo parecido a un Estado providencia, un Estado benefactor, un poco parecido al modelo de los grandes países desarrollados, en las condiciones específicas de nuestro país. Es además, un Estado que aumenta su capacidad de control sobre la sociedad, su arbitraje sobre los principales grupos y conflictos; es un Estado productor de cultura, un Estado que asume gran parte del esfuerzo insuficiente en ciencia y tecnología —México de nuevo es un caso notable— es lo que realiza el Estado, directamente o por medio de las universidades públicas. Es, también, un Estado que trata de recuperar la mayor capacidad de autonomía en las relaciones internacionales. Ya no solamente sufre las limitaciones que vienen de las situaciones de dependencia externa sino que trata, por ejemplo, de participar en la creación de un nuevo orden económico internacional o se combina con los intentos de creación de nuevas formas de integración latinoamericana. Esta es una de las tendencias fundamentales que hay que tener en cuenta actualmente.

Sin embargo, esta curva notable del crecimiento de la intervención y de los poderes del Estado y sus funciones, de su incidencia en la sociedad, junto con una serie de aspectos positivos, empieza a tener, digamos en los últimos quince o veinte años, algunas limitaciones importantes. Para el resto de mi presentación quiero examinar un poco de qué manera las limitaciones externas e internas que antes esbozamos convergen para crear una amenaza muy fuerte a la continuidad o a la preservación de ese concepto tradicional de la soberanía. Es decir, el Estado supremo hacia dentro y plenamente independiente del manejo de sus relaciones internacionales. Aquí retomo alguno de los elementos que solamente mencioné hace un momento.

En primer lugar, desde el punto de vista externo, creo que para la mayor parte, si no es que para la totalidad de los estados latinoamericanos, en los últimos años se han reforzado algunas de las tendencias que venían de el exterior para limitar su soberanía; parecen, además, fenómenos nuevos que están actuando en la misma dirección: es decir, lo que ha sido una cuasifatalidad para América Latina es la inserción más o menos subordinada al sistema económico y político internacional, así como al hecho de que fuera de los Estados y de los países latinoamericanos, existen centros externos de poder y de decisión capaces de imponer esas decisiones o de producir con-

secuencias en las realidades internas de los países latinoamericanos.

A esto se agrega el avance de la transnacionalización. Y aquí sí quiero insistir en el papel que tiene la nueva división mundial del trabajo y la tercera revolución industrial científico-tecnológica. Ustedes saben que hasta ahora hemos tenido en el mundo tres grandes revoluciones industriales científico-tecnológicas: la primera, que empieza en Inglaterra, la del carbón y del acero, la de la máquina de vapor, etc.; la segunda, que ya se extiende en varios de los países altamente desarrollados y que se caracteriza por el petróleo, la electricidad, el motor de explosión interna y el avance de la química; y la tercera, la que está en marcha ahora y que está en pleno despliegue cada vez más intenso, cada vez más mundial: la revolución de la informática, la revolución de la microbiología, de la biotecnología, de los nuevos materiales, de la energía nuclear.

Esta tercera revolución industrial, del sistema mundial de comunicaciones, llamada la *revolución de la inteligencia*, porque cada vez más la inteligencia y por tanto la información, el uso de la materia gris, son su elemento fundamental: elemento clave para cualquiera de los otros rubros. Y eso significa que si no se tiene la capacidad para participar de manera más o menos efectivamente en esta tercera revolución industrial y científica, los países

que se queden al margen no tendrán condiciones de supervivencia; es decir, hay una brecha tecnológica que se abre cada vez más y que está repercutiendo en los papeles productivos que pudieran tener los diferentes países, igual que en lo que necesitan para participar en este proceso de aumento global de la productividad, de la producción y, por lo tanto, de sus beneficios.

Esto se ve muy claro en un problema que los economistas manejan mucho pero que es un problema que se puede debatir tranquilamente: el famoso problema de las ventajas comparativas. Hasta hace poco se sostenía, y eso es parte central del pensamiento económico liberal, sobre todo: cada país tiene condiciones especiales que le permiten ser mucho más eficiente en la producción de ciertos artículos, por lo tanto es mejor que se dedique a eso y no que se meta en otras cosas.

Durante toda la etapa anterior los países latinoamericanos actuaron, elaboraron sus estrategias de desarrollo sobre la idea de que ese desarrollo les permitiría integrarse a la economía internacional aprovechando dos ventajas fundamentales: ciertas materias primas y mano de obra barata. La tercera revolución industrial está tirando por la borda esas condiciones. ¿Por qué? Porque se están produciendo fenómenos como los siguientes:

En primer lugar hay una separación

cada vez mayor entre producción de materias primas y producción industrial, de manera tal que a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados industriales, no dependen de las materias primas que producen los países de desarrollo menor y sobre todo los latinoamericanos, ¿por qué? Porque la nueva revolución tecnológica está reclasificando. La nueva revolución tecnológica permite producir a la medida los materiales que se necesitan para determinados productos y permite remplazarlos; entonces, el cobre de Chile cada vez sirve para menos, las fibras ópticas lo están remplazando; la vía tecnológica sustituye la producción de alimentos naturales. Es decir, se podría extender a la mayor parte de las materias primas, de tal manera que se presentan una primera limitación.

Segundo cambio importante: la producción industrial ya no depende de la mano de obra barata; la producción más avanzada requiere mano de obra calificada, pero en cantidad mucho menor, de manera que la mano de obra barata ya no es un incentivo importante, por ejemplo, para la inversión de los países desarrollados. Como se ve, los dos primeros elementos afectan claramente la posibilidad de soberanía.

Y, en tercer lugar, la soberanía económica de un Estado está limitada hacia aquello que pueda ofrecer; es algo que cada vez carece de menos relevancia en la economía internacional. Este

tercer cambio importante que se está produciendo es la separación entre la economía real y la economía simbólica. Una parte de la economía mundial, la menos importante, es la que produce objetos físicos, materialmente objetos físicos; la más importante de la economía mundial es la que tiene que ver con los movimientos de capital, de moneda, de divisas, de títulos de crédito. Es decir, los elementos abstractos de la economía son los que dominan cada vez más lo concreto, con la consecuencia de que ya está operando plenamente un mercado financiero mundial, tecnológicamente centralizado.

La revolución tecnológica con la telemática, con la informática unida al sistema de comunicaciones, significa la posibilidad de que los grandes centros financieros en el mundo (Londres, París, New York, Tokio, Hong Kong, Frankfurt) tengan una información instantánea sobre lo que está ocurriendo con las políticas económicas de todo el mundo, lo que les permite reaccionar inmediatamente: casi no hay diferencia entre recibir una información y tomar las decisiones; por ejemplo, ante una medida económica para que todo un gobierno retire inmediatamente gran parte de los capitales está la enorme transferencia de divisas. El ejemplo más notable es que aprovechando la diferencia de los horarios, en pocas horas se pueden desplazar enormes capitales de un centro financiero a otro, especular con él y devol-

verlo pocas horas después como si nunca hubiera salido.

Eso en gran medida significa que cada vez más hay una política económica global que se hace a escala del planeta y que se vuelve mucho más importante y mucho más fuerte que las decisiones que toman las políticas nacionales de los gobiernos; pero también de las propias empresas nacionales. Estoy tratando de subrayar de qué manera aparecen las tendencias o fuerzas en el sistema internacional y que permiten preguntarse: ¿qué es lo que el Estado puede hacer? Esto no solamente le pasa a países de desarrollo intermedio como los nuestros. Este efecto, digamos, del control de las comunicaciones internacionales, significa que ya ningún Estado puede hacer lo que hicieron la Unión Soviética y China durante varias décadas: aislar de toda información sobre lo que pasa en el mundo a sus pueblos. Eso se pudo hacer antes, ahora, con la era de los satélites, ya no se podrá más. Un ejemplo muy notable fue lo que le pasó a la Unión Soviética con la explosión de Chérbobil: su primera reacción fue: "Acá no pasó nada, fue un pequeño incidente, no tiene ninguna gravedad." Pero apareció una empresa francesa privada que tenía su propio satélite y le dijo al gobierno soviético: "Estas son las fotos verdaderas", y el gobierno soviético tuvo que admitir que el incidente era realmente una catástrofe. Como ven ya no hay posibilidad de encerrarse,

aunque evidentemente eso actúa mucho más fuerte, mucho más negativamente en países de desarrollo insuficiente que lo que afectaría a las grandes potencias.

Por otro lado tenemos las consecuencias. Digamos que hay ciertos elementos o ciertas tendencias que se van desarrollando dentro de una sociedad; que internamente producen restricciones al ejercicio pleno de este principio de soberanía, hacia afuera y hacia adentro. Es decir, ciertos factores que están limitando el crecimiento interno, que están creando tensiones o conflictos internos, que están marginando a ciertos grupos importantes para significar —como voy a tratar de demostrar muy esquemáticamente— una restricción también a las bases: los recursos, los poderes del Estado, tanto en el manejo de las situaciones internas como respecto al manejo de las situaciones internacionales. Un Estado que está acosado por problemas internos o que no está suficientemente respaldado por fuerzas internas, evidentemente pierde fuerzas, recursos o capacidad de maniobra en el manejo de las relaciones internacionales.

En esto tienen un efecto muy importante los fenómenos de crecimiento insuficiente, las tendencias a la marginalización y el impacto de las grandes crisis internacionales. ¿Por qué? Porque una de las consecuencias directas de todo esto ha sido un dete-

rioro en las condiciones de empleo, de ingreso, de consumo en los satisfactores, de necesidades básicas, de alimentación, de salud, de vivienda, de educación, más el hecho de toda una serie de fenómenos de desorganización social o de patología social que ustedes ven que viene un poco acompañando a los fenómenos de crisis. Es decir, el desarrollo del alcoholismo, de la droga, de la delincuencia o de la inseguridad; ya que en este tipo de fenómenos hay algunos países latinoamericanos que son realmente paradigmáticos, son ejemplares en cuanto a lo que ven, como es el caso de Perú o Colombia en este momento.

En primer lugar afecta a grupos muy importantes de la población, sectores muy importantes de los trabajadores manuales y de servicio, trabajadores por cuenta propia, pequeños y medianos empresarios; la crisis en América Latina afecta más a las mujeres. A igual impacto de efectos negativos las mujeres sufren más que los hombres y, además, el fenómeno anterior les está produciendo efectos muy negativos igual que a los niños y adolescentes. Los niños abandonados, por ejemplo, el asesinato de los niños abandonados en algunas ciudades latinoamericanas como en Brasil, Guatemala o Colombia, son parte de este fenómeno, digamos de multiplicación de víctimas internas de la crisis.

Ahora, ¿por qué esto es importante?

Ya de por sí es muy importante en términos humanos o sociales, pero todavía hay que pensar en lo que estamos hablando: qué limitaciones del modelo anterior de crecimiento que se trata de superar, aunado al impacto de la crisis está multiplicando las víctimas. Conste que las víctimas no son solamente individuos aislados: está afectando a grupos sociales significativos que deberían ser actores, promotores, bases, sostenes, de cualquier estrategia de crecimiento, de modernización o de desarrollo integral. Esto lo podemos ver sobre todo tomando algunas de las categorías más importantes.

Por un lado, en Argentina ha ocurrido, a raíz de los acontecimientos sobre las crisis de los últimos años, un fenómeno de desproletarización; el país que llegó a tener con la industrialización una clase obrera muy numerosa y bien articulada, muy bien organizada, fuertemente participe en los problemas sociales y políticos del país, pero, de repente se encuentra con el fenómeno de una clase obrera que se reduce en términos cuantitativos: hay menos obreros que trabajan en las grandes fábricas porque un número muy amplio dejó de ser obrero para convertirse en lo que se llama trabajadores por cuenta propia; por lo tanto, además, es un grupo social que pierde capacidad electoral. Se trata de una parte cada vez menor de la población económicamente activa que, al mismo tiempo, es un sector desinteresado por los problemas

nacionales, ausente de los procesos políticos y que vota cada vez menos. Eso es un ejemplo.

Otro ejemplo es lo que en muchos países latinoamericanos ha pasado con el empresariado nacional a raíz de la transnacionalización: sectores muy importantes del empresariado nacional o se vuelven subcontratistas de las transnacionales, es decir apéndices de ellas, o dejan la actividad productiva para dedicarse a la intermediación o a la especulación, lo que los lleva a la crisis ya que sufren fenómenos de pérdida de capacidad pues dejan de ser empresarios. Cosa muy importante en países como Colombia, Perú o Bolivia, donde se pasan a la economía informal, o peor todavía, a la economía criminal. No es posible explicarse el desarrollo fantástico del narcotráfico de ciertos países latinoamericanos si no se toma en cuenta que en parte son antiguos empresarios fracasados los que se desplazan hacia este tipo de economía criminal.

El problema para nuestro país es que, en algunos más que en otros, está empezando a aparecer lo que podríamos llamar una población superflua o redundante; grupos importantes que a pesar, incluso de sus propias condiciones, les cuesta incorporarse a las estructuras productivas y sociales de participación. Eso apunta, entonces, a la combinación que está sucediendo, desgraciadamente es un peligro que

amenaza a todo país latinoamericano, pues se trata de una combinación, digamos, de tres fenómenos negativos.

Por un lado son fenómenos de descomposición económica, de estancamiento del crecimiento, de regresión, de baja de las actividades productivas, de predominio de la especulación y de avance fantástico de la economía informal. En algunos países más de la mitad de la economía total corresponde a esa economía informal, un avance de la economía criminal. Por lo tanto, si estamos hablando de descomposición económica estamos hablando de que eso inevitablemente se liga al segundo fenómeno: al de la disolución social. La destrucción de actores sociales y de tejidos sociales son necesarios para que una sociedad esté orgánicamente estructurada, para que movilice grandes recursos y para que pueda diseñar estrategias de desarrollo hacia formas superiores. Una disolución social abarca a muchos grupos y afecta dimensiones muy importantes de esa sociedad.

En tercer lugar, esto puede llevar a la combinación de descomposición económica y de disolución social; fácilmente desemboca en la anarquización política, es decir, en el aumento de los conflictos, en las situaciones de inestabilidad y de recursos a la represión para tratar de solucionar los problemas que no tienen solución normal; entonces, la represión, a su vez, vuelve a agravar los conflictos, los multiplica.

Repito, tenemos un laboratorio ante los ojos en los casos de Perú y Colombia; son los dos casos más completos que tienen el triste privilegio de decir: esto es un poco lo que puede llegar a pasar. Es una especie de advertencia para el futuro.

De todas maneras quisiera concluir reafirmando la idea con la que empecé: es importante, desde el punto de vista del análisis científico para lo que pueden hacer los científicos sociales, igual que para los habitantes de un país o miembros de una comunidad nacional, tomar en cuenta que ha sido inevitablemente, que el Estado siga siendo todavía el gran actor, el gran protagonista en los procesos de desarrollo nacional; evidentemente hay diferentes fuerzas y tendencias, tanto externas como internas que lo desgastan, que le reducen sus bases y lo erosionan, que le impiden actuar con plena eficiencia. De todas maneras eso no es una fatalidad, no necesariamente los países latinoamericanos están condenados a entrar en este ciclo infernal de descomposición económica, de disolución social y de anarquía política. Muchos países latinoamericanos tienen grandes reservas de energía o de talento nacional para enfrentar esta crisis, pero sí es importante saber que esas tendencias existen, que están actuando, que son amenazantes y que producen ya efectos negativos. Ello obliga, entonces, a reforzar la reflexión y el ejercicio hacia la imaginación política de la

creatividad social para remodelar o para rediseñar los estilos o los caminos de desarrollo que permitan, no solamente enfrentar esas situaciones críticas, sino también buscar, dar pasos hacia adelante en el camino de un desarrollo integral.

Lo que sí quisiera, y con eso termino, es subrayar la idea de que cualquier estrategia y cualquier política de desarrollo, inevitablemente hoy está involucrada en tres dimensiones fundamentales: en primer lugar, lo que significa el esfuerzo interno de desarrollo, que es incluso la precondition para cualquier tipo de cambio en las estrategias internacionales.

En segundo lugar, la dimensión latinoamericana, que es inevitable. Cualquiera que sea el camino de desarrollo

que un país latinoamericano elija, será inseparable a la necesidad del esfuerzo conjunto con otros países; incluso sí es posible la creación de un bloque regional, porque parte de la problemática de la concentración del poder mundial es que hoy cada vez más la confrontación se hace entre grandes bloques regionales.

Y la tercera es, justamente, la redefinición de las condiciones que permiten, al mismo tiempo, el esfuerzo interno de desarrollo y la integración de América Latina y el Caribe, pero como parte de la necesidad de participación en lo que es, ya hoy, una economía mundial, global y lo que es ya un sistema político internacional cada vez más vigoroso y cada vez más interdependiente.

Muchas gracias.