Aspectos Políticos de la Planificación en América Latina

Marcos Kaplan

BIBLIOTECA CIENTIFICA

ASPECTOS POLITICOS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

BIBLIOTECA CIENTIFICA

Carátula: *Horacio Añón*

Constituyente 1460
Casilla Correo 20
Montevideo - Uruguay

MARCOS KAPLAN

ASPECTOS POLITICOS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

BIBLIOTECA CIENTIFICA

SUMARIO

INTRODUCCION.

1. — ASPECTOS POLITICOS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA.

2. — LA CIUDAD LATINOAMERICANA COMO FACTOR DE TRANSMISION DE CONTROL SOCIOECONOMICO Y POLITICO HACIA EL EXTERIOR DURANTE EL PERIODO CONTEMPORANEO.

3. — POLITICA CIENTIFICA Y CIENCIA POLITICA.

4. — CORPORACIONES PUBLICAS MULTINACIONALES. POSIBLES CONTRIBUCIONES AL DESARROLLO Y A LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA.

5. — DE UN NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA

INTRODUCCION

La Ciencia Política, en sentido estricto y con categoría de disciplina científica, aparece sólo recientemente en América Latina, en gran parte como producto reflejo del desarrollo de esta rama en los Estados Unidos y en Europa donde, a su vez, aquélla tiene también un desarrollo relativamente tardío. Pasa por un breve período inicial de optimismo, en gran medida justificado por los progresos obtenidos en la emergencia de especialistas y grupos de trabajo, en su organización e institucionalización relativas, en la elaboración de esquemas teóricos, en el diseño y ejecución de investigaciones, en la recolección y análisis de información, y en la formulación de diagnósticos.

El frágil impulso originario no tarda en verse amenazado. La Ciencia Política en América Latina tiene hoy una existencia incierta, en cuanto a diferenciación disciplinaria, inserción institucional, status, posibilidades de perduración, de actividad y de eficacia. Apenas existente, se encuentra ya directamente amenazada por situaciones, fuerzas y procesos de diversa índole. La limitación de los recursos, la inestabilidad institucional, la discontinuidad del trabajo, se ven reforzadas por las presiones y los ataques directos de los grupos reaccionarios y del sistema de poder. Ciencia adolescente, sin seguridad sobre su presente y menos aún sobre su futuro, quienes la practican se ven obligados a interrogarse, a vacilar, a marchar a tientas.

La crisis da lugar a una gama de reacciones diversas, a menudo combinadas. En algunos cientistas políticos, amenaza con desembocar en una desesperanza esterilizadora, o en la evasión hacia campos y países más propicios. En otros, la inseguridad lleva a recurrir a la astucia, como medio de lograr una aceptación de la disciplina y de sus practicantes por el sistema, y de integrarse en él, a través de la disimulación, del mimetismo, del desplazamiento hacia ámbitos y fines que pueden desvirtuar de hecho a la una y a los otros. En otra variante, la inseguridad se sublima en una confianza mística sobre las propias posibilidades actuales y futuras. Finalmente, puede adherirse primordialmente a la perspectiva de una transformación revolucionaria de la sociedad latinoamericana, acompañada o no de una praxis efectiva.

El científico político latinoamericano parecería destinado a volverse una especie en vías de extinción. Si se descarta esta hipótesis, si se rechaza también la posibilidad de conversión en técnico instrumentado al servicio de grupos conservadores y regímenes retrógrados, es indispensable realizar un esfuerzo realista e imaginativo para revitalizar la Ciencia Política de América Latina, y proporcionar un futuro digno de ese nombre a quienes la asumen y ejercen.

La posibilidad de supervivencia, de autonomía y creatividad de esta ciencia en la región parecería estar ligada a la necesidad de elaborar y aplicar una perspectiva y una estrategia que, de algún modo, combinen la rigurosidad y la fecundidad científicas de quienes la ejercen, con la creación de condiciones que aseguren a los científicos políticos la estabilidad y la seguridad de un trabajo libre y creador, la inserción en la realidad, la participación movilizadora en el desarrollo, el cambio, la democratización y la autonomía de los países latinoamericanos y de la región en su conjunto. Ello impone, entre otros prerrequisitos, la estructuración de los científicos políticos (y sociales) como grupo orgánico y operativo, y la exploración de campos temáticos que, a la vez que científicamente relevantes, permiten discriminar cuáles son los problemas básicos, así como las clases, los grupos, las instituciones que, no solamente estén dotadas —actual o potencialmente— de poder y de aptitud para el cambio, sino que también puedan ser destinatarios interesados de los aportes intelectuales, y capaces por lo tanto de constituirse en público, en fuente de demanda y de apoyos y, más aún, en aliados articulables en estrategias y tácticas comunes.

En mi pequeño libro "La Ciencia Política Latinoamericana en la Encrucijada" (Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1970), me ocupé con más extensión y detalle de los problemas a que se refieren los párrafos precedentes. Los trabajos que componen el libro que ahora se publica son un intento de operacionalizar, en el campo científico, las preocupaciones expresadas. Escritos entre

noviembre de 1969 y agosto de 1970, continúan una línea de interés y de labor de muchos años, que presenta como centro e hilo conductor la preocupación por el papel, la naturaleza y el comportamiento del sistema político y del Estado en los procesos de desarrollo y cambio de América Latina.

El primer trabajo, "Aspectos Políticos de la Planificación en América Latina" (publicado en "Aportes", París, abril 1971), proporciona el marco general de la problemática explorada, a través de un análisis del intervencionismo estatal en la América Latina contemporánea; su génesis, naturaleza y comportamiento; los intentos de planificación y los obstáculos que ésta encuentra; las cuestiones básicas implicadas en un posible paso de la mera evaluación crítica a una afirmación estratégica.

El segundo trabajo proporciona algunas posibles contribuciones al análisis sistemático del encuadre sociopolítico global dentro del cual y en función del cual el Estado opera, desde el ángulo del papel que la gran ciudad cumple como factor de transmisión de controles socioeconómicos y políticos hacia el exterior durante el período contemporáneo. El mismo fue presentado en el Simposio de Urbanización del XXXIX Congreso Internacional de Americanistas, Lima, Perú, 2 al 9 de agosto de 1970.

El tercer trabajo, parte de una investigación en marcha, y publicado en el Nº 2 de la "Revista Latinoamericana de Ciencia Política" (Santiago, Chile, 1970), examina un posible marco teórico y un esquema analítico para investigar las políticas de desarrollo científico y tecnolótico en países latinoamericanos.

El cuarto trabajo, antes publicado en la revista "Comercio Exterior" (México, agosto y septiembre de 1970), introduce la problemática del Estado en el ámbito internacional, al examinar las posibles contribuciones que la fórmula de la corporación pública multinacional podría efectuar, aplicada a estrategias de desarrollo y de integración de países latinoamericanos. Finalmente, el quinto trabajo (enviado a la Conferencia de Kampala, diciembre 1969, de la World Law Fund, y publicado en "Foro Internacional", El Colegio de México, Nº 41, 1970), continúa y acentúa la proyección internacional, al referirse al posible paso del actual sistema internacional a un nuevo tipo de orden mundial.

Partes del análisis de una misma área de la realidad, estos estudios reflejan una labor investigativa en marcha, enraizada en un compromiso —intelectual y emocional, teórico y práctico— con los problemas de la crisis y de la liberación y progreso histórico de América Latina.

Marcos Kaplán

1

ASPECTOS POLITICOS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

El análisis de los aspectos y problemas políticos de la planificación en América Latina, para una oportunidad especial y dentro de posibilidades restringidas de espacio, impone una ineludible simplificación del tratamiento, en cuanto a las especificidades de los países componentes de una región que es considerada como un conjunto uniforme, y en cuanto a las cuestiones centrales. Requiere además un encuadre conceptual, cuya necesidad no surge de una mera preocupación académica. Introduce por el contrario en un primer tema de importancia primordial: ¿ha existido, existe hoy, planificación **stricto sensu** en los países de la región?

I. EL ENCUADRE CONCEPTUAL

Toda política que expresa una estrategia de conservatismo, de mero crecimiento o de desarrollo, se manifiesta a través de grados y etapas de acción del Estado, que van desde el mero intervencionismo, pasando por el dirigismo, hasta las variantes posibles de planificación.

El **simple intervencionismo** se caracteriza por una ingerencia del Estado no sistemática ni orientadora. No actúa sobre las causas sino sobre algunas consecuencias del proceso socioeconómico (proteccionismo aduanero, regulación cambiaria, control de precios y salarios, subsidios).

El **dirigismo** es más sistemático y orientador. Se funda y opera a través de ideas y procedimientos generales, y puede articu-

larse en una política económica unificada. Constituye un reglamentarismo más intenso, que no quiere ni busca de todos modos modificaciones estructurales (New Deal roosveltiano, sistemas nazi-fascistas).

La **planificación propiamente dicha** constituye una intervención deliberada, basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y de sus leyes y caracterizable por los rasgos y elementos siguientes:

i) Se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales por los cuales los sujetos, agentes, estructuras, comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad y contribuyen a modificarla y desarrollarla, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad de modo que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de ésta.

ii) Supone un esquema de la sociedad, a mantener y reformar, o a modificar y reemplazar. Define el proyecto fundamental de esa sociedad, fija sus caminos e implementaciones.

iii) Busca beneficiar sub-conjuntos (clases, grupos, sectores, ramas, regiones) en el seno del conjunto, de modo desigual en relación a otros que resultan postergados o perjudicados.

iv) Da prioridad a ciertos progresos, elige polos o focos de formación e incremento de los productos, selecciona itinerarios de propagación y formas de concreción de esos progresos y productos en el seno del conjunto. Resuelve tensiones y conflictos que perturban, frenan o impiden la realización de los fines seleccionados.

v) Asume una orientación general, la búsqueda de una maximización, el logro de una evolución, que se juzga deseables, y para cuya concreción se ha constatado la insuficiencia de las acciones espontáneas de los sub-conjuntos, sujetos y agentes que existen y operan en el conjunto dado.

vi) Requiere una autoridad capaz de arbitrar los intereses y las demandas no automáticamente compatibles o conflictivas de los subconjuntos, sujetos y agentes, cuyas decisiones se vuelven normas para aquéllos.

vii) Implica una estrategia, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones económicas, sociales, políticas, ideológicas y culturales, resultante en un programa suficientemente preciso como para ser guía efectiva de los órganos públicos de intervención y planeamiento, y de los destinatarios (conjunto nacional, subconjuntos, clases, grupos, sectores, regiones). Las decisiones son tomadas deliberadamente, con referencia de unas hacia las otras, de modo de proporcionar un programa de acción relativamente coherente.

viii) Debe traducirse en un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros, que interesan a toda la economía, la sociedad y el sistema político, o a sus sectores fundamentales, con determinación de recursos, instrumentos y etapas, y atribución de tareas y responsabilidades para los principales agentes sociales.

ix) Puede ser básicamente de tipo parcial y flexible, (Francia, ¿India?) o total e imperativa (U.R.S.S., Europa Oriental, China, Cuba).

En cualquiera de sus variantes, la planificación es una actividad compleja y continua, con diferentes funciones, tareas y etapas que se desarrollan en el tiempo. Es un conjunto de actos que configuran un proceso singular dentro de otro proceso más general, el de las decisiones del poder político. La actividad planificadora del Estado, su formulación y ejecución, suponen y exigen una decisión política permanente.

Esta esquemática conceptualización puede ayudar a responder las preguntas básicas que el tema bajo examen exige: ¿ha existido o existe planificación en América Latina? y, en caso afirmativo, ¿en qué grado?, ¿quien planifica?, ¿qué planifica y con qué objetivos?, ¿para quiénes y contra quiénes?, ¿cómo?, ¿con qué resultados?

II. INTERVENCIONISMO ESTATAL EN AMERICA LATINA: GENESIS, NATURALEZA, COMPORTAMIENTO.

La planificación, en la medida en que haya podido emerger y comenzar a existir a través de manifestaciones larvadas o primarias, en los principales países latinoamericanos, habría sido o sería el resultado y la forma de un intervencionismo estatal intensificado. El análisis de éste permite encuadrar y cumplir el de las formas existentes de planificacion.

Si bien las raíces del intervencionismo estatal aparecen ya en el período colonial y durante más de un siglo de vida nacional independiente, el fenómeno emerge y se afirma en plenitud sobre todo a partir de 1930 y hasta el presente, por el impacto convergente de factores externos e internos.

1.— Factores externos.

La crisis de 1929, la Segunda Guerra Mundial, las vicisitudes del período post-bélico, sus proyecciones y secuelas, producen

efectos y desencadenan procesos que influirán decisivamente en la génesis, la naturaleza y el comportamiento del Estado. En general, se debilitan los factores tradicionales de un crecimiento en superficie, por estímulos externos y acción puramente privada. Ocurren cambios sustanciales en las relaciones de fuerzas vigentes en la economía y la política mundiales, especialmente con la decadencia relativa de Gran Bretaña y Europa Occidental, el ascenso de los Estados Unidos a la hegemonía dentro del sistema capitalista y sobre una parte del Tercer Mundo, la emergencia de éste y de un bloque de experiencias nacionales socializantes. Para América Latina se perfila un nuevo tipo de relación de dependencia, caracterizado por la incorporación de aquélla a la esfera de dominación integral de los Estados Unidos, y por el predominio de corporaciones internacionales con base en la potencia hegemónica y que penetran en todos los niveles y aspectos de la economía y la sociedad nacionales, y se ensamblan con sectores nativos identificados en el agro, el comercio, las finanzas, la industria y los servicios. Las clases dominantes nacionales ven reducido su margen de autonomía de decisiones y de poder en lo externo y en lo interno. Este proceso implica la necesidad de un reajuste en el tipo de inserción dentro del sistema internacional, así como roces, tensiones y conflictos entre las grandes potencias y los grupos inversores extranjeros, entre unas y otros con las clases dominantes nativas, entre fracciones de éstas, y entre todas ellas y las clases medias y populares.

2.— Factores internos.

Simultáneamente, y en estrecha relación con los factores externos, tiene lugar una nueva fase de urbanización e industrialización, de crecimiento y diversificación de la estructura socioeconómica, de modernización en algunas de las principales áreas sociales. Emergen y se consolidan nuevos grupos sociales con variable impulso ascensional: clases medias, empresariado industrial, intelectuales, profesionales, técnicos, proletariado de manufacturas y servicios, masas marginales. Estos grupos ejercen una creciente presión por un mayor grado de reconocimiento y de participación en el ingreso, en las decisiones y en el poder. Las expectativas generales y sectoriales, las necesidades no satisfechas por las estructuras y fuerzas tradicionales, se multiplican e intensifican. Se afirman una mentalidad y un clima colectivo de tipo nacionalista y desarrollista. A la pérdida de confianza en los mecanismos "naturales" y exteriores de crecimiento, se agrega una conciencia difusa sobre los inconvenientes de una economía monocultura, subordinada y sin defensas ante las fluctuaciones internacionales; sobre la necesidad y la posibilidad de una estructura

más diversificada y autónoma; y sobre la revalorización del papel positivo de los factores internos (ahorro e inversión nacional, de tipo público y privado, mercado interno, Estado). La estructura del poder comienza a modificarse, y es replanteado el esquema básico del sistema político.

El proceso de cambio, la transición de una a otra fase, no son consecuencia de la acción deliberada de una clase, grupo o élite que presione sobre el Estado, lo controle y lo utilice para imponer cierto tipo de modificaciones. Ningún sector social en particular promueve deliberadamente los cambios, aprovecha de modo sistemático su aparición, o tiene incluso clara conciencia de los que ocurren y de sus implicaciones. Los cambios se producen sobre todo por efecto de factores accidentales, impersonales, externos a la Argentina y a sus centros de decisión, o bien como subproductos de medidas tomadas en favor de los grupos de intereses tradicionales.

La oligarquía ve debilitada considerablemente su posición hegemónica, cuestionada desde diversos ángulos por la emergencia, las aspiraciones y las presiones de nuevos grupos. Pierde parte de su poder político, pero no sus poderes socioeconómicos e ideológicos. Ello es resultado sobre todo de la conservación de sus bases materiales; del ensamblamiento con nuevos grupos y de la extensión de la coparticipación en favor de los mismos, del uso de una parte de la clase media como agentes (profesionales, técnicos, militares); y de la inmadurez de los grupos total o parcialmente marginados. La influencia socioeconómica, política e ideológica de la oligarquía sigue haciéndose sentir en la sociedad, y se manifiesta en la capacidad de influir sobre clases, grupos y partidos y sobre el Estado. La oligarquía y la sociedad tradicional se muestran flexibles y permeables para absorber ciertos elementos de cambio y de modernización, privando a estos procesos de rapidez y profundidad, y logrando así conservar lo esencial del sistema global y de sus intereses propios. A ello se agregan las consecuencias del apaciguamiento, de la debilidad y de la falta de estrategia deliberada y autónoma por parte de los grupos que, en teoría o en la realidad, estarían interesados en el desarrollo, la democratización, la modernización y la autonomía externa (empresariado industrial; clases medias, profesionales y técnicos; trabajadores urbanos y rurales).

La fase histórica considerada se caracteriza en definitiva por la combinación de un relativo crecimiento económico, —configurado por limitaciones, irregularidades y desniveles de todo tipo—, con la situación de nueva dependencia, la tendencia al estancamiento, el aumento de las tensiones y conflictos sociales y de la fermentación ideológica, la imposibilidad de mantener el juego normal de la institucionalidad política democrático - liberal, las

explosiones recurrentes de autoritarismo y violencia en sus más diversas formas.

La naturaleza espontánea y sorpresiva de los procesos de crecimiento y cambio, su carácter desigual y combinado, se reflejan en las modalidades de la vida política, de los partidos y del Estado, e inciden en los intentos mismos de intervencionismo, dirigismo y planificación.

El tipo particular de proceso que ha tenido lugar en la América Latina contemporánea se ha traducido en una superposición de fuerzas y formas correspondientes a etapas históricas diferentes y, por consiguiente, en estructuras sociales diversificadas, heterogéneas y altamente contradictorias. Ello contribuye a que, en lo político, se vean trabadas y perturbadas la formulación de objetivos y el despliegue de formas de acción racionales. Se dificulta el logro de un consenso amplio para la determinación clara y la implementación efectiva de grandes fines y tareas nacionales. El número y la diversidad de fuerzas correspondientes a fases, estructuras socioeconómicas y bases regionales tan diferentes y conflictivas, multiplican las divergencias y los antagonismos, las opciones irreductibles y las alianzas incongruentes; llevan a situaciones de incoherencia, empate y parálisis, impiden la clara formulación de los problemas y el logro de decisiones realmente resolutorias, en todas las cuestiones básicas del desarrollo y del cambio. Los partidos políticos parecen incapaces de aglutinar y expresar congruentemente en términos de acción a las clases, fracciones y grupos, y menos aún han resultado aptos para la agregación y la articulación en estrategias de gran envergadura. Pocos partidos han exhibido una preocupación efectiva y operante para el desarrollo económico y el cambio sociopolítico, ni han constituído a éstos en su principal motivación intelectual, emocional y militante. En muchos casos, el apoyo de algunos partidos a una perspectiva de transformación radical suele tener un carácter retórico; no llega a ser un compromiso prioritario y agresivo con aquélla, traducido en actividades políticas sistemáticas y como parte de un modelo general de restructuración social. El déficit de las clases y de los partidos ha incidido en la naturaleza, la estructura y el funcionamiento del Estado, en la índole y los resultados de sus intervenciones y de su planificación.

3.— Naturaleza del intervencionismo estatal

Dentro del marco general diseñado, el Estado ha ido emergiendo y afirmándose como el único grupo organizado e institucionalizado con aptitud para el cumplimiento de las tareas y el logro de los fines siguientes:

1. Preservación de las bases del sistema, y obtención de estabilidad, crecimiento mínimo y modernización relativa para un capitalismo dependiente, de desarrollo desigual y combinado, que parece haber pasado directamente, desde una frágil infancia, saltando las fases de juventud y madurez, a una senilidad apenas encubierta.

2. Ejercicio de una función supletoria, para la atención de los problemas creados por nuevos procesos y desequilibrios internos y externos, y para la satisfacción de viejas necesidades incrementadas y de otras nuevas, que no encuentran solución ni satisfacción adecuadas a través del comportamiento espontáneo del mercado, de los grupos dominantes y de las empresas nacionales y extranjeras. La intervención estatal tiende a promover, regular y complementar los desfallecimientos, las insuficiencias o las ausencias de la iniciativa privada, nunca a reemplazarla.

3. Despliegue de políticas compensatorias, anticíclicas y de mero crecimiento.

4. Defensa de las clases dominantes tradicionales y nuevas, refuerzo y consolidación de su acumulación y poder, reconocimiento de la gran empresa como unidad fundamental de organización y acción socioeconómicas.

Creación y mantenimiento de condiciones favorables a la vigencia de un compromiso social y político entre los distintos componentes del sistema de dominación y entre los pretendientes y detentadores de la hegemonía.

5. Regulación y arbitraje del ascenso y de la incorporación limitada de nuevos grupos al Establecimiento, de la competencia y conflicto entre grupos extranjeros y nacionales, y entre estos últimos. Exclusión de las mayorías nacionales respecto de la participación efectiva en las decisiones sobre la distribución del ingreso y del poder.

6. Reajuste a las nuevas condiciones internacionales, y regulación de las nuevas relaciones de armonía y conflicto de intereses entre grupos dominantes nacionales y extranjeros.

La asunción de estas tareas ha exigido y estimulado: la formación de nuevos elencos político-administrativos; el surgimiento de una nueva técnica gubernativa, dotada de una sofisticación, una flexibilidad y una eficiencia mayores que en la etapa precedente; la ampliación del repertorio de instituciones e instrumentos de control, regulación y promoción. La maquinaria estatal se hipertrofia en tamaño, complejidad y envergadura de acción. El Estado y la burocracia gubernamental tienden a convertirse en un conglomerado social relativamente diferenciado, con ciertos intereses propios y un grado apreciable de independencia respecto de las clases, las fracciones y los grupos en presencia. Uno y otra despliegan una conducta dual y ambigua. Por una parte, operan

como expresión del sistema social vigente, y como instrumento de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes, y su actuación corresponde en última instancia a sus intereses, por constituirse y funcionar a partir y dentro de un conjunto objetivo y unificado: la sociedad nacional. El cuerpo de dirigentes políticos y de altos funcionarios administrativos del Estado se ligan con las clases dominantes por el origen social, las actividades mediadoras y reguladoras, la elección de aquéllas como modelo o grupo de referencia, la ideología y las aspiraciones, la interpenetración y fusión personal crecientes, la corrupción, el temor compartido frente a las presiones y amenazas de las mayorías postergadas y marginadas en la distribución del ingreso y del poder. Clases y fracciones hegemónicas y dominantes tienden a plantear sus reivindicaciones y a satisfacer muchas de sus necesidades básicas, a reducir riesgos y a mantener y expandir beneficios, dentro y a través del Estado.

Por otra parte, no llega a existir, salvo etapas excepcionales, una identificación absoluta e incondicional entre el Estado y su burocracia, y una clase determinada, ni subordinación mecánica e instrumental de lo primero hacia la segunda. El sistema político y el Estado conservan siempre un grado de realidad propia, un margen relativo de autonomía, capacidad más o menos independiente de evolución, innovación e influencia sobre otros niveles y estructuras. Para que el Estado pueda obtener un mínimo de consenso hacia un sistema de distribución desigual de la riqueza y del poder, es indispensable que en parte pretenda aparecer y en parte funcione como instancia relativamente autonomizada respecto a las clases y grupos. El arbitraje se impone sobre todo cuando los conflictos amenazan la estabilidad y la existencia misma del sistema. Por añadidura, la burocracia tiende a constituirse en ente diferenciado y centro autónomo de decisiones, con intereses no coincidentes o divergentes de los intereses de los grupos, de la sociedad y, en ocasiones, del equipo político **stricto sensu** que ocupa los niveles superiores del Estado. Los experimentos bonapartistas y las distintas variedades de dictadura militar proporcionan significativos ejemplos sobre la latitud posible de acción autónoma del Estado y de la burocracia pública.

A través de las causas, procesos y elementos que se indicó, el Estado aumenta el número, el ámbito y la envergadura de sus intervenciones, agencias e instrumentos, y el grado de ingerencia, regulación, promoción y participación directa en formas y actividades que se reputan de interés público. Ha contribuído así a la emergencia de un tipo de economía mixta, caracterizada por la extensión del control público y la pluralidad de los centros de decisión. El impacto del intervencionismo estatal se manifiesta en los aspectos siguientes:

1. Aumento del gasto del Estado y del sector público, en términos absolutos y como parte del producto bruto.

2. Participación en la oferta y en la demanda globales de bienes y servicios, para el consumo y la inversión.

3. Contribución directa a la inversión global, y estímulo directo e indirecto a la inversión y a la actividad de las empresas privadas, para suplir sus insuficiencias y ausencias, complementarlas y reforzarlas, sin substituirlas.

4. Tipo de actividades (infraestructura económica y social, industrias básicas).

5. Mantenimiento y expansión de la ocupación laboral y, a través de ello y de otros mecanismos convergentes, de la capacidad adquisitiva del mercado.

6. Multiplicación y entrelazamiento de resortes y mecanismos de tipo monetario, cambiario, crediticio, fiscal, arancelario; de regulación de precios y salarios; de contratación pública; así como de las empresas estatales autónomas.

Como resultante de los niveles y aspectos indicados (1 a 6):

7. Posibilidades múltiples de uso del aparato estatal, del sector público y de la política económica, para influir en la estructura, la orientación y el funcionamiento de la economía y de la sociedad globales; para asignar recursos y redistribuir ingresos; para promover la integración de determinadas clases, grupos de interés y presión y factores de poder en un compromiso político relativamente estable y operativo que refuerce el orden vigente; y para postergar, excluir y someter a las clases y grupos marginales respecto a las constelaciones existentes de dominación, riqueza y prestigio.

El control del Estado se convierte así en una variable casi independiente, y en todo caso decisiva, para fijar de modo determinado la configuración y la dinámica de la economía y de la sociedad, y las pautas de generación, distribución y uso de la riqueza y el poder.

4.— Comportamiento del Estado.

El análisis precedente debe ser completado por otras consideraciones que ayudan quizás a captar la índole estructural del Estado y las modalidades de su comportamiento y de sus intentos planificadores.

Las acciones del Estado y las consecuencias previstas de las mismas se refractan en una estructura y en un ambiente desfavorables u hostiles al desarrollo, al cambio social, a la modernización y a la racionalidad; y por la penetración e influencia de grupos privados restringidos. En virtud de la crisis de hegemo-

nía, ninguna clase o fracción domina total y exclusivamente al Estado, ni puede usarlo de modo irrestricto en función de una estrategia definida y coherente. Todas las clases, las capas y los sectores pujan sobre y dentro del Estado, en mayor o menor gradyo y con variable fuerza, para lograr satisfacción a sus intereses sectoriales. La acción estatal parece convertirse a menudo en mera resultante inestable del juego de presiones múltiples, que contribuyen a desgarrarla, irracionalizarla y paralizarla.

Se ve así limitada la capacidad del Estado para operar como agente eficaz del desarrollo. Las acciones valerosas, impactantes y a largo plazo, requeridas para esa tarea, suelen ser rechazadas o postergadas por gobiernos poco representativos, no sustentados por una sólida trama de fuerzas activamente comprometidas con el desarrollo ni —en muchos casos— por una plena integración nacional; presionados y controlados por grupos minoritarios interesados en el **statu quo** o en su modificación restringida; absorbidos por dificultades inmediatas y por la preocupación de la supervivencia que impiden la visión clara y la decisión certera y rápida. La adhesión de los gobiernos al sistema imperante y a los dogmas del liberalismo económico, su tendencia a intervenir para mantenerlos y reforzarlos, se traducen en una auto-abdicación de sus posibilidades, poderes e instrumentos de control, regulación y transformación, y en la consiguiente incapacidad para proporcionar la ideología, los valores, las opciones definidas, los planes y programas, que harían posible y viable una estrategia para el desarrollo. Todo ello queda librado a la dinámica del mercado y de los intereses privados más organizados y dominantes, que se desinteresan de aquellas tareas, o bien les imprimen un signo particularista y limitativo.

Las agencias, intervenciones y controles del Estado no operan como expresión y resultado de una deliberada voluntad transformadora y planificadora. Surgen y se mantienen en y por la improvisación, la presión y el apremio de sucesos y situaciones coyunturales y de emergencia, que luego resultan más duraderos de lo pensado. El Estado no usa, o usa mal, los instrumentos y entes que de todos modos han ido cayendo en sus manos. La política económica oscila entre un relativo énfasis nacionalizador y estatizante, y un énfasis privatista y colonizante; y más frecuentemente combina elementos de ambas tendencias. Las intervenciones no se integran; resultan inorgánicas y sin coordinación, contradictorias y desorganizadoras; chocan entre sí y con otros actos y objetivos del Estado; alimentan la irracionalidad y la anarquía. El Estado tiene una posición ambigua y limitativa respecto a su propio papel. Tiende a reducirse a funciones de regulación mínima y de cobertura de las brechas que las grandes empresas privadas dejan abiertas o abren en la economía y en la

sociedad, a las que privilegia y refuerza. El sector público dura por inercia resultante de la herencia histórica y del empate de fuerzas sociales; por la dinámica de auto-expansión acumulativa del gobierno, de la burocracia y de los partidos en el poder; y por las posibilidades de ingreso e influencia que abre para aquéllos y para los grupos que representan y defienden. La coexistencia ambigua entre sector público y el privado se resuelve en un fortalecimiento del segundo a expensas del primero, en detrimento de su peso y eficacia.

Un balance efectuado con la perspectiva de las últimas décadas comprueba que el tipo de Estado vigente en la mayoría de los países latinoamericanos ha carecido de aptitud para contribuir al mantenimiento e intensificación del mero crecimiento, y en mayor medida aún, para promover un desarrollo auténtico. El crecimiento de tipo subordinado, desigual y combinado, exhibe síntomas de irregularidad y regresión. El agro no modifica sus características limitativas. La industrialización substitutiva de importaciones no logra transitar a una fase superior. La dependencia externa se acentúa en el cuadro de una rígida estratificación internacional. El estancamiento se produce en condiciones de presencia de masas con predisposición al cambio y mayor capacidad de presión, tanto en las ciudades como, con cierto retraso, en el campo. Las soluciones populistas, bonapartistas, desarrollistas, exhiben su insuficiencia y precariedad, y revelan así el fracaso de los intentos de una integración social y de un consenso político que se buscó sin el correlato de modificaciones sustanciales al sistema. Este tiende cada vez más al estancamiento, a la rigidez, a la redistribución regresiva del ingreso, a la concentración del poder, a la frustración de aspiraciones en las clases medias y populares, al aumento de tensiones y conflictos, a la inestabilidad política. La década de 1960 se cierra y la de 1970 se abre bajo el signo de un absolutismo político generalizado: ilegalización de las fuerzas, movimientos y luchas de cambio social; intensificación de métodos y aparatos represivos (estatales, paraestatales, privados); militarización presentada como paradigma; degradación y supresión del sistema político-jurídico liberal.

El análisis efectuado adelantó presumiblemente algunos de los problemas centrales que han operado como trasfondo de los intentos de planificación en América Latina, e incidido decisivamente en su génesis y desenvolvimiento, y que pueden ahora ser retomados y desarrollados en un nivel de mayor especificidad.

III. PLANIFICACION: INTENTOS Y OBSTACULOS

Mucho o casi todo lo que ha sido presentado como planificación en América Latina no alcanza a ser tal, llega sólo a constituir formas variadas de intervencionismo o dirigismo estatal más o menos persistente y vigoroso, que en algunos casos dan lugar a ciertas tímidas manifestaciones de planificación parcial. En las décadas de 1950 y 1960 emergen los primeros intentos limitados de planificación, reflejo de gran diversidad de motivaciones, actitudes y concepciones. Los mismos se han referido a programas y proyectos vinculados a la inversión pública y al estímulo y promoción de empresas y actividades privadas, tendientes a objetivos aislados o combinados como los siguientes:

1. Extensión de la infraestructura económica (transportes, comunicaciones, energía) o social (educación, sanidad, vivienda); proyectos industriales en ramas estratégicas.

2. Reducción y compensación de los desequilibrios producidos en las relaciones externas, el sistema monetario, la inversión, la producción, la oferta, la demanda, la ocupación.

3. Dotación de base de racionalidad y de justificación formales al pedido y al logro de cooperación externa y de recursos financieros internacionales; especialmente a raíz de la consagración ritual de la planificación para el desarrollo, de la emergencia de la Alianza para el Progreso, y de las mayores exigencias de organismos internacionales de asesoramiento y financiamiento.

4. Regulación de la urbanización acelerada, y atenuación de sus consecuencias más explosivas y destructivas, a través de los llamados planes reguladores, los reglamentos de zonificación, loteamientos de tierras y edificación, el uso de ciertos estímulos y disuasivos.

5. Reducción de desequilibrios regionales, e intentos de refuerzo de la integración nacional incompleta.

6. Esfuerzos de mera racionalización administrativa para superar el caos creado por las intervenciones inorgánicas y contradictorias del Estado y por la proliferación de sus agencias, tendiendo a una organización más coordinada y efectiva, especialmente en relación al comportamiento del sector y del gasto públicos.

7. Acción de organismos y grupos técnicos internacionales y, en menor medida, de equipos técnicos nacionales, para el relevamiento de información primordialmente económica, sobre las estructuras, problemas y procesos del subdesarrollo en América Latina; análisis de esa información, elaboración de metodologías, uso de proyecciones para la previsión y la evaluación de alternativas a nivel regional y nacional. (Estas tareas constituyen sobre todo prerrequisitos de un planteamiento posible, pero por sí mismas no llegan a configurarlo).

8. Formulación de primeros planes de variada índole, envergadura y alcance, y establecimiento de entes y mecanismos primarios para su elaboración e implementación.

El balance de las tentativas de planificación no puede resultar ya una sorpresa para todos los que han tenido algo que ver con ellas, ya sea como responsables políticos y administrativos, ya como técnicos, críticos o víctimas. Tras los más importantes esfuerzos, y luego de un período de cierto optimismo y hasta de cautelosa euforia, los intentos de planificación han comenzado a revelar síntomas de estancamiento, fracaso y retroceso, que han configurado un clima de desilusión y apatía. Un breve análisis de las causas de esta frustración se liga necesariamente con la evaluación de los resultados y contribuye a explicarlos.

1.— El sujeto de la planificación.

La naturaleza del Estado que pretende planificar, problema al que ya se hizo referencia en la Sección II, constituye la primera causa relevante de la frustración. Ese Estado expresa en los países latinoamericanos, con la excepción de Cuba, un compromiso para el statu quo. Grupos socioeconómicos de interés, de presión y de poder, camarillas y máquinas partidarias de signo particularista, constituyen el gobierno oficial y formal, o son más fuertes que él y sobredeterminan sus orientaciones y los límites y resultados de su funcionamiento; eligen, manipulan y corrompen a gobernantes y funcionarios; afectan decisivamente —a través de sus bases propias, decisiones y comportamientos—, la forma, la estructura y la dinámica de la sociedad que el Estado pretendería planificar.

En esta situación, los factores exógenos adquieren una relevancia decisiva, a partir de la estructura del poder mundial, especialmente la hegemonía de los Estados Unidos y la acción de las corporaciones internacionales con base en aquel país. Los unos y las otras se constituyen cada vez más en centros de poder externos a la región. Toman decisiones básicas para cada país latinoamericano y para la región en su conjunto, que los Estados deben acatar y tomar muy en cuenta en la formulación y ejecución de sus políticas. Estas decisiones se refieren a las corrientes del comercio exterior; las inversiones; las localizaciones; la tecnología; la producción; la ocupación; la creación y distribución del ingreso; los tipos de especialización; los esquemas de equilibrio y dese-

quilibrio entre países, áreas, ramas y grupos sociales; el grado de integración interna y regional. Los movimientos y resultados del comercio exterior y de los términos del intercambio, el drenaje de capitales, la caída de las reservas monetarias y de la capacidad de importar, el endeudamiento externo, fijan límites a la capitalización y al uso de los recursos actuales y potenciales de los países latinoamericanos, reduciendo drásticamente las posibilidades de planeamiento efectivo. Se convierten así en circunstancias que escapan en lo esencial a la esfera de acción del país y del Estado; modifican las circunstancias previstas en la formulación de los planes y que condicionarán su ejecución y sus resultados.

El peso aplastante de quienes son el Estado real, o influyen efectivamente en su organización y funcionamiento, para resistir todo cambio que pueda afectarlos o para imponer los que les resulten beneficiosos, no llega a verse contrarrestado por los grupos constitutivos de las mayorías nacionales. Si estos inciden y deben ser considerados, por su peso específico, sus presiones, la amenaza potencialmente disruptiva que representan; si tienen aptitud para crear y alimentar situaciones críticas y para perturbar la vigencia y operación del compromiso básico; su fragmentación en grupos y categorías, su falta de agregación y articulación en organizaciones dotadas de estrategia concreta y de tácticas operacionales, los vuelven impotentes para soldar a sus componentes en un cuerpo político capaz de influir decisivamente en el surgimiento, el contenido y los resultados de la planificación. Su capacidad de influencia y participación se ve adicionalmente reducida por la restricción múltiple y el escamoteo legal de los derechos políticos, y por la represión abierta.

Los grupos mayoritarios, el hombre común, no se sienten así responsables del funcionamiento y del futuro de la sociedad, ni del propio destino. Se produce una situación de impotencia y frustración, manifestadas o transferidas hacia las actitudes de solicitación y dependencia pasiva respecto a los que tienen poder para otorgar beneficios particulares o grupales, de irresponsabilidad, y/o de agresividad desplazada hacia falsos responsables o enemigos míticos. La resultante es un bajo nivel de la conciencia colectiva y del debate y consenso públicos sobre los problemas del desarrollo y sobre la posibilidad y necesidad de la planificación. La brecha entre gobernantes y gobernados se ahonda, y ello contribuye a reforzar el autoritarismo vertical de los que mandan, y la indiferencia e irresponsabilidad de los mandados, reduciéndose aún más el respaldo político posible para la planificación.

Aún en situaciones relativamente favorables y progresistas, el Estado resulta incapaz de controlar los comportamientos y las

decisiones de los sujetos y agentes privados, cuyos estímulos y efectos se generan y difunden a todos los niveles, e inhabilitado por lo tanto para procesar una política coherente y enérgica que enfrente y resuelva la problemática del desarrollo.

2.— El modelo subyacente

Los intentos de planificación que han aparecido en América Latina, con la excepción de Cuba, suponen un modelo único subyacente. Ello implica, desde el comienzo, la exclusión apriorística de opciones fundamentales ante la gama de alternativas, y una postura ideológica que se encubre bajo la apariencia de una neutralidad tecnocrática. Este modelo surge y opera generalmente como respuesta al peligro de una transformación revolucionaria, bajo el signo de un reformismo conservador. Es presentado como panacea que, por sí misma, de modo automático, promueve el desarrollo, la modernización y la autonomía de América Latina; solamente requiere cambios restringidos y prefijados; permite el mantenimiento de la estabilidad social, de las actuales estructuras clasistas, de la constelación de poder vigente, y de la ubicación tradicional de la región dentro del bloque hegemonizado por los Estados Unidos. El modelo presupone y subsume una visión peculiar del subdesarrollo y del desarrollo que merece cierta atención.

El enfoque básico de que se parte peca de superficialidad y mecanicismo. En primer lugar, asume la posibilidad de imitar **pari passu** el modelo clásico de desarrollo capitalista occidental. Se olvidan las profundas diferencias de situación histórica entre el proceso capitalista de Europa Occidental y de los Estados Unidos, y el que eventualmente se busca para América Latina. Se olvidan además las radicales diferencias de contexto internacional, especialmente el papel decisivo de la relación de dependencia a que está sometida la región y, por lo tanto, los obstáculos externos que se oponen al desarrollo, al cambio social y a la autonomía y democratización políticas.

En segundo lugar, se propone una concepción parcializada y banal del subdesarrollo y del desarrollo, en términos economicistas. El subdesarrollo parece limitarse a ciertos factores y rasgos: estrangulamiento externo, predominio de la producción primaria, atraso industrial. La perspectiva y el proyecto del desarrollo privilegian lo puramente económico; escamotean los aspectos y niveles sociales, ideológicos, psicológicos, sus correlaciones e interacciones, el carácter complejo y global del proceso. Se trataría de desencadenar la innovación tecnológica, el aumento de la productividad y el mero crecimiento que, actuando a su vez como agentes autónomos y exógenos, operarían sobre el res-

to de la totalidad social, la transformarían, modernizarían y racionalizarían, le aportarían la democratización y la autonomía.

En tercer lugar, se ignora otras fórmulas posibles de desarrollo. No se define precisamente el significado y contenido de aquél, del sistema de valores que se adopta, de las alternativas que se enfrentan y de las opciones que se realizan, de los objetivos y los medios, de los requisitos internos y externos, de los sujetos y agentes, de las resistencias, los instrumentos y las consecuencias.

El escamoteo es perceptible en lo que se refiere a los aspectos y niveles sociales, ideológicos y políticos, que parecen no existir o desempeñar un papel secundario en el proceso. Los enemigos del desarrollo no son ubicados y caracterizados de modo inequívoco, ni se precisa qué se propone para vencer su resistencia. La responsabilidad de los grupos hegemónicos y de las clases dominantes en la situación latinoamericana a superar resulta oscurecida, o bien se la alude de modo oblícuo, o se la considera como mero subproducto del atraso que desaparecerá con éste. Es ignorada la necesidad de romper el vínculo de dependencia externa, y de modificar la ubicación subordinada de América Latina dentro del bloque sometido a los Estados Unidos. Las relaciones con esta última potencia son planteadas bajo el supuesto de una armonía prestablecida de intereses, o de una posibilidad de reajuste a través de diversos tipos de negociación contractual.

Correlativamente, poco o nada se hace para precisar qué clases y grupos fundamentales pueden —actual o potencialmente— promover y asegurar un proceso global e ininterrumpido de desarrollo; cuáles serían sus modos de estructuración y acción; el reclutamiento de sus liderazgos; la formulación y articulación de sus motivaciones, actitudes e ideologías; su contribución a la dinámica de cambio y al logro de un consenso masivo y operante para los objetivos propuestos. No se determina qué grupos pueden y deben asumir la hegemonía en el proceso, ni de qué modo se repartirán los costos, sacrificios y beneficios. Entre el desarrollo y los cambios sociales aparece una disociación. No se promueve, y parecen temerse, los cambios profundos en la estructura social y en la constelación de poder que sustentan a las clases dominantes. Una y otra no son discutibles; se las considera normales e inocuas; o bien se espera su modificación progresiva de sentido democratizante por el mero avance del crecimiento económico. No se elabora una verdadera estrategia política para el desarrollo, con determinación de alternativas, ideologías movilizadoras, formas y fases sucesivas. Las implicaciones y consecuencias de un proceso ininterrumpido de desarrollo, la imagen de la sociedad que emergería de aquél y que se busca como proyecto histórico, no aparecen por ninguna parte. La ideología subyacente o explícita que se esboza no basta para proporcionar la movilización intelectual, emocional y práctica de los posibles protagonistas. Las disrupciones y violencias, previsibles según la experiencia histórica en procesos de este tipo, son ignoradas o relegadas a la categoría de lo patológico e indeseable que debe excluirse **a priori** y a cualquier precio. Los esquemas institucionales que se sugieren resultan abstractos y formales, desvinculados del contexto global y carentes de base y de operatividad.

El modelo propuesto no demuestra sus ventajas, ni persuade sobre los peligros de su frustración. No se enraiza en las élites dirigentes ni en las masas, no logra su adhesión ni las constituye en base de consenso para las grandes decisiones y las acciones transformadoras.

3.— Indole de la planificación.

En los casos en que han existido proyectos o manifestaciones concretas de planificación en los países latinoamericanos, la aceptación formal ha ido acompañada de una falta de efectiva determinación de estrategias que la sustenten, orienten e impulsen, con la excepción del tipo de planificación total e imperativa vigente en Cuba. Se ha tratado además de una planificación predominantemente estática y limitativa, tendiente al restablecimiento y conservación de situaciones de mero equilibrio y al logro de cierto grado de crecimiento económico. La planificación opera e incide sólo en relación a niveles, aspectos y fenómenos parciales, y no respecto a las esferas y resortes fundamentales de la economía y de la sociedad. Constituye esencialmente una respuesta **a posteriori** frente a cambios producidos sin que el Estado haya jugado un papel decisivo en ellos, y sin que la sociedad se haya colocado en situación de inducirlos y controlarlos, para canalizarlos en forma rígidamente predeterminada, previniendo algunos de sus efectos, preservando determinados sectores. Se actúa a través de un trabajo de dique, menos para emprender e innovar que para impedir y represar, tratando de recuperar y controlar fenómenos que se conoce y domina de modo imperfecto y tardío. A la falta de voluntad y de capacidad para desencadenar innovaciones, se agrega una debilidad generalizada para la integración de las modificaciones producidas. Surgen desajustes incesantes por la rapidez de los cambios insatisfactoriamente integrados a través de planes y programas aplicados con retraso y condenados a la permanente desactualización. La planificación resulta así no positiva ni creadora, inadecuada para prever, anticipar, orientar, ejercer un control dinámico para la generación deliberada del futuro. No suscita, moviliza ni concentra el po-

tencial de aspiraciones y energías de la sociedad según un proyecto colectivo.

4.— El marco jurídico-institucional.

El marco jurídico-institucional, elaborado para una sociedad estructuralmente más sencilla, y para la operación del modelo primario-exportador de crecimiento, resulta inadecuado para las exigencias y políticas de un desarrollo planificado. Este carece de normas constitucionales y de legislación específica que den bases y perspectivas ciertas a la planificación como función legitimada del Estado. Los intentos de planificación quedan sometidos a las vicisitudes e incertidumbres emergentes de un conglomerado heterogéneo y contradictorio de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, correspondientes a los niveles nacionales, provinciales y municipales, y emanadas de los poderes legislativos y ejecutivos y de las decisiones jurisprudenciales. La situación se ve agravada además por la existencia de regímenes federales y de entes públicos descentralizados. Se carece además de un núcleo suficiente de juristas, dotados de mentalidad innovadora, imaginación, independencia de criterio, valor político y solidez técnica, capaces de desafiar a los enemigos y obstáculos del desarrollo, y de contribuir al mejor uso, a la adaptación o a la modificación de las normas e instituciones existentes para la solución de los problemas planteados por la planificación. Los juristas —ya sea en función de abogados, de magistrados, de legisladores o de funcionarios—, se desempeñan en su mayoría como agentes de justificación y defensa del sistema y de los regímenes vigentes, disfrazados a menudo a través de la identificación con un profesionalismo en apariencia neutral.

5.— El aparato administrativo.

El aparato administrativo, herencia también de una etapa anterior y más estática, resulta inadecuado para las exigencias de un desarrollo dinámico. La burocracia tradicional resiste un proyecto de planificación que pueda significar una exigencia de reforma administrativa, y trastrocar así las constelaciones de poderes e intereses creados, generando desafíos y penosos reajustes de mentalidad y hábitos. La organización administrativa no responde a un esquema general informado por una clara concepción del desarrollo y de una política integrada en aquélla. No existen reglas precisas sobre división, asignación y coordinación de poderes, funciones y tareas. Mientras la necesidad de enfrentar la problemática del subdesarrollo multiplica y complica las tareas a cargo del Estado, éste no dispone de las posibilidades y

pautas de eficacia que sólo un grado —inexistente por definición— de desarrollo material, político y cultural podría proporcionarle. Las deficiencias se manifiestan en todos los aspectos y niveles del aparato administrativo, y entre ellas es relevante destacar las siguientes.

5.1 El nivel superior de dirección.

En el más alto nivel de la dirección estatal coexisten y se entrelazan la supercentralización y la dispersión, igualmente exageradas y nocivas.

Los factores de una tradición secular, la concentración de poder socioeconómico y político, los desniveles regionales, la absorción de tareas por el Estado, contribuyen a la supercentralización y verticalidad, tanto geográfica como orgánico-funcional, de la administración pública. En el poder ejecutivo, y en el equipo inmediato del presidente, se concentra una gama amplísima de facultades y posibilidades de acción, en desmedro de la eficiencia de aquéllos, y en desmedro de los órganos y funcionarios intermedios e inferiores y de los entes provinciales y locales. Por otra parte, el ejercicio real de estas facultades concentradas se ve limitado o frustrado por la imprecisa definición de objetivos y de condiciones para su cumplimiento; por la debilidad y las limitaciones técnicas de los equipos directivos superiores y de los órganos operativos; por la inexistencia de sistemas adecuados de división y coordinación de tareas, de comunicación y de participación de todos los niveles y entes de la administración.

El poder ejecutivo carece casi siempre, del todo o en grado suficiente, de una plana mayor asesora y de órganos especializados que complementen y refuercen su actividad (oficinas centrales de coordinación, planificación, presupuesto, personal, organización y métodos). Cuando ellas existen, suelen carecer de recursos y de personal adecuados, de autoridad, prestigio y experiencia suficientes para ejercer funciones de asesoramiento, alta gerencia y supervisión general. Sus actividades están generalmente divorciadas del resto de la administración, lo que las priva de fuerza ejecutiva. No llegan a formar una verdadera plana mayor integrada. Cada una tiende a ser una administración paralela y a entrar en conflicto con los ministerios y departamentos tradicionales. Estos, por su parte, ven deteriorados su papel y su capacidad de decisión por los excesos de un presidencialismo personalista y por la falta de criterios adecuados de descentralización y coordinación. Resulta entonces un desajuste normal entre los distintos aspectos de los planes, programas y proyectos, a cargo de los diversos ministerios y agencias, con secuelas de fragmentación y duplicación de funciones, desperdicio de esfuerzos, incumplimiento total o parcial de los objetivos perseguidos.

En lo que a la dispersión respecta, a medida que el Estado asume nuevas tareas, y que la supercentralización limita la flexibilidad y la eficiencia, se tiende, no a ampliar y mejorar los órganos ya existentes, sino a crear otros nuevos dotados de una cierta autonomía que ellos mismos buscan naturalmente acrecentar. Este proceso se cumple de modo inorgánico, en la búsqueda de soluciones ocasionales y de reformas aisladas, mediante una continua y asistemática agregación de entes, mecanismos y responsabilidades al aparato tradicional. Proliferan los organismos públicos autónomos (nacionales, regionales, provinciales, municipales), en número excesivo en relación a las funciones a cumplir, sin reglas precisas que aseguren la cohesión y el ajuste a los principios de una buena administración. Ello afecta la unidad y la capacidad ejecutiva del gobierno, la organicidad y continuidad de su acción, sus funciones de supervisión y evaluación. La administración pública termina por presentarse como un agregado de grandes y pequeñas ruedas que funcionan separadamente en el vacío

5.2. El personal.

Los Estados latinoamericanos sufren de una disponibilidad inadecuada de personal, en lo que respecta al número, la calidad y la eficiencia. La insuficiencia del número y de la calidad del personal superior y de la capa intermedia de cuadros tecnificados, va acompañada por el exceso de personal en los niveles inferiores. No existe, o no tiene aplicación efectiva, un sistema de servicio civil. No se crean condiciones para la aparición, el mantenimiento y el despliegue en la acción de una élite gerencial pública.

5.3. La administración financiera

Las deficiencias de la política y de la administración financiera se manifiestan sobre todo en los niveles del presupuesto, del control fiscal y de la tributación. Tampoco existe una adecuada coordinación entre las oficinas y actividades presupuestarias, controladoras e impositivas, ni entre aquéllas y las vinculadas a los aspectos fundamentales de la política económico-financiera y de la planificación.

5.4. Información y participación.

Los servicios estadísticos y las investigaciones sobre la realidad del país a planificar son insuficientes, y con frecuencia de hecho no existen. La actividad del Estado, la formulación, ejecución y evaluación de planes, se efectúan en gran medida sobre la base de intuiciones, conjeturas y el conocimiento defectuoso.

Los órganos y mecanismos de formulación y ejecución de planes, a los niveles políticos, administrativos y técnicos, están distanciados o disociados de los representantes y componentes de los principales sectores interesados en las decisiones. Ello determina el desaprovechamiento del apoyo potencial a la planificación; el desconocimiento, la indiferencia, la desconfianza o la resistencia de las mayorías nacionales, destinatarias de hecho y protagonistas posibles de la planificación. Se contribuye así a facilitar el autoritarismo burocrático, y/o el aprovechamiento de los planes y programas por grupos minoritarios de interés, de presión y de poder.

5.5. El burocratismo.

El recargo de tareas sobre una administración inadecuada; su divorcio de la realidad; la tendencia general al incumplimiento y a la evasión de las normas, a la ineficiencia y a la corrupción, llevan como reacción del Estado al aumento de los reglamentos y controles, al papeleo y al formulismo, al incremento del autoritarismo y arbitrariedad de los funcionarios; en síntesis, al agravamiento de la burocratización. Ello incrementa las demoras y los gastos; absorbe más tiempo y energía del personal y del público; refuerza la corrupción, la desconfianza y la evasión de la ley por el pueblo; ensancha otra vez la distancia entre gobernantes y gobernados.

La problemática que para el esfuerzo de planificación surge de la naturaleza y comportamiento del Estado y del aparato administrativo, incide y se replantea de manera más específica al nivel del órgano planificador, de los planes mismos, y de los técnicos participantes, aspectos que requieren una consideración particular.

IV.— ORGANO DE PLANIFICACION, PLANES Y TECNICOS

Las decisiones básicas tendientes a la formulación y ejecución de un plan, las políticas que éste presupone e incluye, deben concretarse en un conjunto de normas, directivas y controles, de impulsos, incentivos y disuasivos, que requieren elaboración, aplicación, vigilancia y reajuste. Ello impone opciones especiales de tipo político y administrativo: ¿A qué organismos se

confía la elaboración y ejecución del plan? ¿Qué facultades se le otorgarán? ¿Qué relaciones tendrán con las autoridades políticas, los departamentos administrativos, los grupos socioeconomicos y políticos? ¿Qué procedimientos administrativos se emplearán en la preparación y aprobación del plan? ¿Quién supervisará su implementación y evaluará sus resultados?

En América Latina ha existido una considerable diversidad de soluciones, tanto en lo referente al tipo de órgano, como al plan mismo.

1.— El órgano planificador.

El órgano especial de planificación presenta diferentes variedades en los distintos países de la región, y en las distintas fases que se suceden en cada uno de ellos; variedades que surgen de las funciones específicas, la ubicación, el tamaño, la estructura.

El órgano planificador puede abarcar algunas, varias o casi todas las **funciones** de reunión, análisis y evaluación de información previa; la preparación del plan, los programas y los proyectos (examen y selección de necesidades, recursos, objetivos y prioridades); algún grado de participación en las decisiones políticas; la formulación de directivas y el cumplimiento de tareas para la ejecución; la evaluación de la marcha y de los resultados; la proposición de modificaciones y reajustes.

La **ubicación** puede darse en el nivel superior, presidencial de la administración pública, con amplia autonomía respecto al resto del aparato burocrático; por integración en la maquinaria administrativa al nivel ministerial; o como órgano formalmente autónomo del ejecutivo y de los ministerios.

El **tamaño** varía de acuerdo a la amplitud de la planificación (restringida o total, indicativa o imperativa) y de las funciones (mero planeamiento o facultades de ejecución); grado de desarrollo de las oficinas ministeriales, sectoriales y regionales; disponibilidad de personal capacitado.

La **estructura** parece relacionarse con las funciones, la ubicación y el tamaño, y con las tradiciones y vicisitudes político-institucionales del país en cuestión.

Por encima y más allá de esta diversidad, es posible constatar algunas fallas y debilidades comunes del órgano planificador que parecen surgir alternativa o combinadamente en los distintos tipos y experiencias.

i) El órgano de planificación existe y funciona como ente disociado de los ministerios y departamentos administrativos regulares, y de las fuerzas socioeconómicas y políticas, de sus intereses, motivaciones y comportamientos. La comunicación sólo se

produce eventualmente y de modo mediatizado a través del presidente, o de consejos o juntas de desarrollo que no siempre cumplen sus fines. Carece de apoyo y de estabilidad, de recursos y poderes adecuados, de personal calificado suficiente, de responsabilidad política y administrativa, de significación en el Estado y en el sistema de poder, de rango institucional. La orientación que recibe de las autoridades ejecutivas es con frecuencia escasa y errática, y pueden producirse discrepancias y rozamientos entre unos y otras. Las vicisitudes políticas y cambios de gobierno producen la discontinuidad del personal planificador, la perturbación o la liquidación de los planes en marcha y la resurrección de otros anteriores en hibernación o extinción. El órgano planificador suele estar desarticulado respecto de los ministerios; de los órganos financieros y presupuestarios; de los departamentos gubernamentales y entes descentralizados; de los órganos sectoriales, regionales, provinciales y municipales. Ellos no suelen participar de modo sistemático en la discusión del plan; niegan información; multiplican las críticas; resisten la formulación; obstaculizan la coordinación, la ejecución, la supervisión y los reajustes. La situación incierta y el papel errático del órgano planificador pueden crear de todos modos situaciones de desventaja para los ministerios y otros entes gubernamentales, y fricciones internas en el gabinete presidencial. Las presiones particularistas de sectores, grupos y partidos suelen ir acompañadas de actitudes de desconfianza y hostilidad de aquéllos hacia el órgano. Este tiende a convertirse en agente técnico neutral, sin responsabilidad, con función simbólica y comportamiento ritual; dedicado a la formulación de planes en el papel, sin presentación de opciones fundamentales, de bases sólidas y de criterios de evaluación de consecuencias, referido a cuestiones secundarias, con escasas posibilidades de realismo y de vigencia operativa.

Una situación simétricamente inversa aunque menos frecuente puede producirse en el caso de un órgano planificador constituido como ente autónomo con facultades combinadas de planeamiento y ejecución. El mismo puede llevar a una concentración exagerada de poderes, recursos y tareas y del personal más apto y especializado; a la cristalización de una organización demasiado compleja, absorbente e inmanejable; al goce de una autonomía y una expansión excesivas y hasta peligrosas; a la adquisición de intereses creados en sus propias actividades y resultados; a la burocratización y la pérdida de objetividad y flexibilidad. Este proceso se produce en detrimento de las funciones y responsabilidades de los ministerios, departamentos gubernamentales y entes descentralizados, reduciendo a muchos de ellos a una situación de cáscara vacía. El órgano planificador puede convertirse en definitiva en un Estado dentro del Estado, refracta-

rio a la ingerencia del gobierno central y en conflicto con sus facultades y actividades específicas, y volverse así fuente de desajustes, desdoblamientos y conflictos político-administrativos.

A estas fallas y debilidades de tipo general se agregan otras más específicas, como las siguientes.

ii) Los organismos de planificación sectorial presentan problemas de organización y funcionamiento, relacionados con su situación incierta; su debilidad; su falta de apoyo político; su desconexión con la oficina central de planificación, el poder ejecutivo, los ministerios, los departamentos gubernamentales y los entes descentralizados operantes en el sector; el relegamiento a tareas de información y estudio o meramente rutinarias.

iii) El carácter desigual y combinado del desarrollo interno, los desniveles estructurales entre las áreas componentes del país, la centralización de poderes en la sociedad y en el Estado, contribuyen a la inexistencia o a la debilidad de los intentos y de los órganos de planificación a nivel provincial, municipal y regional, y a la falta de coordinación de ellos con la planificación nacional.

El gobierno nacional supercentralizado planifica de modo unilateral y vertical, por competencia propia, por la concentración y redistribución de recursos, y a través de una multiplicidad de órganos con atribuciones e influencia respecto a los niveles provinciales, locales y regionales.

El centralismo refuerza el debilitamiento de las provincias, ya generado por el crecimiento nacional desequilibrado, y priva a sus gobiernos de poderes, recursos y mecanismos para la elaboración y ejecución de planes y programas autónomos. Por otra parte, el gobierno central debe confiar a los gobiernos provinciales la implementación de las políticas y planes generales y el ejercicio de controles. En la práctica, o bien los gobiernos provinciales y locales no están en condiciones de asumir estas tareas, o bien tienden a usar sus facultades legislativas y administrativas propias, haciendo caso omiso de las directivas del gobierno central, o actuando incluso en contradicción con las mismas.

Los gobiernos municipales exhiben cada vez más rasgos de incapacidad y regresión. A las limitaciones y fallas tradicionales se han agregado las emergentes del incremento en el número y en la complejidad de las necesidades urbanas; de los fenómenos fuera de control (áreas metropolitanas); de la insuficiencia de recursos financieros, técnicos y humanos; de la absorción de funciones por el gobierno central. Los gobiernos municipales no tienen participación efectiva en las decisiones de los organismos centrales que afectan irreversiblemente, en el presente y para un largo futuro, a los espacios y estructuras locales. Los municipios intentan crear y mantener entes planificadores y planes y programas locales que resultan insuficientes e inadecuados, pero a través de los cuales ejercen una resistencia pasiva a la planificación nacional y contribuyen a que la matriz global de crecimiento se presente como un mosaico irracional.

Las regiones, surgidas por la acción de factores recientes y de nuevas estructuras socioeconómicas, no coinciden con las divisiones político-administrativas heredadas de fases anteriores. Este orden de hechos rara vez obtiene reconocimiento expreso e institucionalizado del gobierno central y, en los casos en que ello ocurre, se mantiene la dinámica de la centralización, y se crean nuevos ámbitos jurisdiccionales por "fiat" vertical y sin participación de los destinatarios en las decisiones constitutivas y de planificación.

Todo ello contribuye a generar problemas adicionales de dirección, coparticipación y coordinación y a dificultar aún más la planificación global.

iv) En la medida en que se formula y se intenta ejecutar planes nacionales, los mismos no tienen en cuenta que se están desarrollando experiencias de integración latinoamericana, que tienden a desembocar necesariamente en una pleneación supranacional, perspectiva posible respecto de la cual deberían desde ya ser adaptados los planes de cada país.

2.— Los planes.

La índole general de la planificación a que ya se hizo referencia (especialmente en Sección III - párrafo 3) se manifiesta en las insuficiencias de los planes mismos que contribuyen adicionalmente a restarles viabilidad, sobre todo las siguientes:

i) Oscilación entre planes globales de orientación macroeconómica, a largo plazo; y planes que aparecen como agregación de iniciativas parciales y proyectos específicos, de corto plazo, no interconectados; sin puente ni combinación integrada de ambos enfoques.

ii) Indefinición de las metas de crecimiento incorporadas en los planes a largo plazo, en términos de ocupación, productividad, calificación de recursos humanos, distribución del ingreso y del poder.

iii) Disociación entre la política económica concreta y los planes.

iv) Falta de especificación de medidas conducentes a los resultados deseados, y de instrumentación de los planes en políticas específicas (monetarias, cambiarias, fiscales, etc.)

v) Inexistencia e insuficiencia de mecanismos de corto y mediano plazo: planes de inversión pública, con ajuste preciso en-

tre metas y previsiones de financiamiento; presupuestos-programa; planes operativos y presupuestos económicos anuales; proyectos específicos de inversión.

3.— La situación del técnico planificador.

El técnico planificador requiere una consideración especial. Aunque este tipo comprende numerosas situaciones y papeles diversos, se comprende bajo esa denominación a los especialistas en métodos y técnicas de planificación que, en los organismos gubernamentales creados al efecto, o en colaboración con los mismos, en tiempo completo o como consultores, participan en la preparación de planes, programas y proyectos, y los someten a la decisión de los poderes políticos. La situación, el papel y el comportamiento de los técnicos planificadores se hallan determinadas por los factores y circunstancias que se analizó, especialmente: la naturaleza, la estructura y la distribución del poder que ejercen y de las acciones colectivas que despliegan las principales fuerzas, agentes e instituciones de la sociedad global; sus relaciones e interacciones; las formas, modalidades y efectos de esas acciones.

La génesis y expansión de este tipo social de especialista en las dos últimas décadas aproximadamente parecen responder a tres órdenes interconectados de factores y circunstancias:

1º Nuevas demandas del Estado, las universidades nacionales, los organismos internacionales, las instituciones extranjeras; y, en mayor medida, las grandes empresas privadas y algunos sindicatos obreros. En ello tienen un papel especial los experimentos de conservatismo modernizante y los regímenes populistas, bonapartistas, desarrollistas, que requieren nuevas categorías de especialistas para funciones a la vez técnicas, administrativas, ideológicas y políticas. La emergencia y participación de los especialistas influye a su vez en ciertos rasgos y requerimientos de los propios regímenes. El "Tercer Mundo" y la problemática del desarrollo se universalizan, se convierten en moda, motivo de interés, fuente de ocupación, ingreso y prestigio.

2º Presión de las clases medias, expandidas, diversificadas y tecnificadas en grado superior al aumento de la capacidad de absorción por el Estado y las principales organizaciones e instituciones sociales. Esta presión, que aparece a la vez como resultado y factor de un proceso desequilibrado, se traduce en la búsqueda de un lugar en el sistema, de fuentes de empleo e influencia y en la génesis de ilusiones sobre las posibilidades de ejercer poder. Los nuevos grupos tienden a ampliar la base y la fuerza propias a partir de las zonas e instituciones en que comienzan a insertarse y a operar.

3º La gama de problemas planteados suscitan una reflexión más intensa, que exige mejores teorías, metodologías y técnicas, para la racionalización **a posteriori** de lo ya ocurrido, para la comprensión de lo que ocurre, para la previsión del futuro, y para el diseño de estrategias y formas posibles de acción.

La situación del técnico planificador se caracteriza, objetiva y subjetivamente, por una ambivalencia manifestada en el pensamiento, los valores, las actitudes, los comportamientos, las soluciones y los resultados.

Por una parte, los miembros de este grupo pueden incorporar y asumir pautas de rigor técnico-científico y de idealismo político-ideológico, derivadas del entrenamiento profesional (dotación de conocimientos, métodos, técnicas); de la adquisición de convicciones sobre lo que sería inteligente y justo de hacer y de valores de racionalidad e innovación; de la tendencia a la visión de mediano y largo plazo. Estas circunstancias le confieren una disponibilidad potencial como agente de cambio.

Por otra parte, considerados como grupo, los planificadores suelen carecer de integración y de homogeneidad en los enfoques y en los modos de operar. Ello parece estar determinado, entre otras cosas, por las diferencias de origen, formación, especialización, orientación teórica y político-ideológica, trayectoria e inserción institucional (Estado, universidades, organismos académicos y empresariales privados, equipos consultores); por las limitadas posibilidades ocupacionales; por la inseguridad social y la inestabilidad política; y por los conflictos de todo tipo que, a raíz de aquellos factores, emergen entre los individuos y equipos implicados de algún modo en las funciones de planificación.

Los planificadores no llegan a ser —ni en su respectivo país ni en el ámbito regional— un núcleo articulado, constituído en gran cuerpo o reunido en torno de alguna institución prestigiosa, ni menos aún se constituyen en grupo eficaz de interés, de presión o de poder. Tampoco han obtenido un grado considerable de reconocimiento y valoración por parte de las clases y grupos fundamentales ni de los gobiernos. La necesidad de su existencia y funcionalidad no resultan evidentes para el gran público ni para ningún sector significativo e influyente. Por el contrario, su imagen y su actividad aparecen en muchos casos revestidas de una aureola inquietante y hasta subversiva. En las situaciones más favorables, llegan a constituir enclaves tolerados en algún nivel del gobierno, carentes de base sólida, de poder efectivo y de status reconocido, en posición precaria y siempre amenazada. Se genera así en los planificadores un sentimiento difuso, compuesto de inseguridad, discontinuidad, desarraigo, aislamiento e inoperancia. Ello, a su vez, reactúa como factor disgregante del grupo general, que refuerza la competencia por los recursos es-

casos y las oportunidades insuficientes, y el entrechocar de estrategias y tácticas.

La actividad de los planificadores se encuentra condicionada por las realidades sociopolíticas que se analizó, y que definen las tareas, imponen el marco y las demandas, los fuerzan a trabajar dentro de límites rígidamente predeterminados. Presiones múltiples de las distintas clases y grupos nacionales y extranjeros —propietarios y empresarios, sindicatos, regiones, Fuerzas Armadas, Iglesia, electorado, partidos, gobierno político, administración pública— se ejercen de modo permanente y cotidiano, en el sentido predominantemente particularista y statuquoista. El entrechocar de presiones refleja siempre en última instancia la supremacía de los grupos minoritarios y más conservadores. Ella no se ve suficientemente compensada por los sectores mayoritarios de la población, poco o nada participantes y carentes de estructuras y mecanismos de comunicación e influencia directas respecto al gobierno general y a los entes de planificación, y víctimas también aquí de la falta o debilidad de la tradición democrática de responsabilidad y sentido de servicio de los funcionarios y técnicos respecto al pueblo soberano y al interés público. A ello debe agregarse la existencia generalizada de un doble conflicto que enfrenta a los planificadores con la administración pública común, por una parte, y con los políticos, por la otra.

Los planificadores sufren las consecuencias de las actitudes de desconfianza y celo de los burócratas de viejo cuño, impregnados de conservadorismo y trivialidad, carentes de tradición científico-técnica y de pautas de racionalidad modernizante, que perciben a los primeros como anomalía, cuerpo extraño que amenaza su status y sus rutinas.

La dialéctica planificadores vs. políticos adquiere una índole más sutil y compleja, reflejo de peculiares diferencias de situación y de óptica. Por políticos se entiende aquí a los individuos y grupos que participan de modo profesional y activo en la lucha por el poder y en los procesos de gobierno de un país determinado, ya como parte del Estado, ya en la oposición. Para ellos, la planificación puede ser aceptable como medio de dar, a sus intereses y objetivos propios y a los de los sectores que pretenden representar, una forma más generalizada y sistemática y, por lo tanto, más susceptible de obtener la aceptación y la movilización populares. Los políticos suelen acusar a los planificadores de tecnocratismo auto-suficiente y anti-democrático; de desdén por los intereses inmediatos de la población y por los factores extraeconómicos e imponderables; de subestimación por los problemas de estrategia y táctica políticas; de falta de atractivo emocional e ideológico; de imposición de preferencias, prejuicios y ambiciones de tipo subjetivo o particularista bajo el manto de las pro-

posiciones formales y de la neutralidad técnica. En sentido inverso, los planificadores suelen imputar a los políticos: menosprecio hacia las técnicas científicas y los objetivos racionales de la planificación; demagogia, empirismo y diletantismo; excesiva preocupación por los intereses parciales, faccionales o locales, y subestimación de los intereses de la economía global; decisiones erráticas; fijación de metas sin consideración hacia los problemas y recursos reales. Tras los roces, las tensiones y los conflictos entre planificadores y políticos es posible descubrir, a niveles más profundos, la existencia de divergencias y antagonismos de clases, grupos y sectores significativos; la inadaptación de las instituciones políticas y administrativas respecto a las exigencias de la planificación; el atraso de la teoría económica, social y política, y de los métodos y técnicas de la planificación, respecto a las demandas de una acción política que expresa y tiende a satisfacer intereses sociales.

La situación general de los planificadores que se ha intentado analizar refuerza algunas actitudes y tendencias originarias de aquéllos que pueden resumirse bajo el rótulo de **tecnocratismo** y que presentan en esencia los siguientes componentes, rasgos y efectos:

i) Creencia más o menos consciente sobre la tenencia de una capacidad superior para incorporar los elementos avanzados de la ciencia y la técnica a la economía, para su planificación y racionalización, e incluso para obtener algún grado de influjo o liderazgo políticos.

ii) Tendencia a la abstracción, a la formalización determinista y a las fórmulas totalizadoras.

Vigorosa afirmación de la neutralidad valorativa, identificada con el rigor científico, y presentada como entidad metafísica, desligada de valores, orientaciones y compromisos sociales y políticos.

Despliegue de mayor aptitud para las formulaciones en el papel que para la comprensión y la modificación de las condiciones reales.

iii) Proclividad a la mera constatación de las formas vigentuales de resistencia, contradominación ytransformación radical. a toda sociedad humana.

Despreocupación por las posibilidades efectivas o virtuales de resistencia, contradominación y transformación radical.

Sub-valoración o descarte, en la teoría y en la práctica, de toda fuerza, alternativa o proyecto histórico que pueda implicar efectos descongelantes y destructurantes, promoción de lo nuevo e imprevisto, y que por lo tanto sea inaceptable para los actuales grupos hegemónicos y clases dominantes.

iv) Acatamiento e idolatría, más o menos conscientes, del poder y de sus sujetos y agentes, especialmente el Estado; subestimación de sus deformaciones, aceptación de sus coacciones.

v) Ilusiones sobre las posibilidades de influir sobre los grupos de poder, mediante la inserción en posiciones institucionales que permitan ofrecer y hacer aceptar soluciones técnicas, y operar como influencia detrás del trono y consejero del príncipe.

vi) Despliegue de actitudes de arrogancia, autoritarismo, amor al mando y a la coacción.

Pretensión de monopolio de la representación del interés colectivo, y de mayor autonomía para planificar.

Desconfianza hacia el pueblo, tendencia a decidir en su nombre lo que se considera bueno para él y para la sociedad nacional, sin buscar el diálogo ni persuadirlo o inducirlo a la participación activa y a la decisión autodeterminada.

Los límites de esta actitud y comportamiento de tipo tecnocrático parecen haber resultado restringidos. Los planificadores no han logrado estructurarse como grupo ni como aparato, y carecen de mando real. Las élites de poder —socioeconómico, político, militar—, siguen disponiendo de los resortes fundamentales y de las variables estratégicas, reconocen y formulan oficialmente los problemas, imponen las opciones, eligen entre las soluciones propuestas por los técnicos.

Suspendidos entre los dominadores y gobernantes y el pueblo, entre las presiones conservadoras e innovadoras, entre las expresiones de un tecnicismo abstracto y los determinantes sociopolíticos, la actividad de los planificadores parece condenada a la ambigüedad y la frustración. La falta casi total de poder, de instrumentos, de mecanismos y recursos, restringe la gama de posibilidades que los planificadores disponen para influir significativamente en las tendencias fundamentales de la sociedad. Su lucha con las fuerzas y agentes que quieren mantener las cosas como son o modificarlas en un sentido restringido o negativo, se traduce en un despilfarro agotador de tiempo y energía, y en la impotencia para controlar y regir las consecuencias de acciones previas o concomitantes no planeadas. La dificultad o la imposibilidad de trazar y ejecutar un plan a largo plazo que encare y solucione los problemas fundamentales en sus raíces mismas se ven reforzadas además por otras circunstancias. Las demandas de las clases y de los grupos de interés, de presión y de poder crean para los planificadores la necesidad política de mostrar resultados inmediatos y tangibles, por lo menos para las manifestaciones más chocantes y explosivas de los problemas básicos. Estos no son auto-contenidos, aparecen como expresión de la convergencia y choque de fuerzas y tendencias contradictorias, y refuerzan así la necesidad de ofrecer soluciones en varios

niveles y aspectos simultáneamente. Las fuerzas y tendencias se despliegan y operan con frecuencia de modo no visible, hasta que su presencia y su impacto se evidencian impositiva e irreversiblemente. La rapidez de los cambios acumula nuevos problemas a los viejos no resueltos. La planificación se reduce a un repertorio de intentos tendientes a mitigar de manera superficial y temporaria algunos de los efectos o síntomas superficiales de la crisis; intentos que a menudo se anulan mutuamente, empeoran los problemas que se quieren resolver o exacerban otras áreas problemáticas.

V.— DE LA EVALUACION CRITICA A LA AFIRMACION ESTRATEGICA

El análisis que antecede contribuye quizás a explicar el trasfondo, el contenido y los límites políticos de los intentos de planificación en América Latina, y la situación de crisis en que han desembocado. La crisis se manifiesta ya, no sólo en los procesos mismos de la planificación, sino también en el clima de inquietud, pesimismo y apatía en que parecen sumergirse los técnicos implicados de algún modo en aquéllos. Las reacciones personales de estos últimos tienden a repartirse entre la voluntad desesperada de cumplir el papel más positivo posible en las peores condiciones, el repliegue hacia una actitud de tecnocratismo neutral reforzado, la concentración en la carrera por el status y el ingreso, y la evasión hacia esferas y actividades menos inciertas y frustrantes. Si se descarta estas soluciones, si no se admite que el planificador está condenado fatalmente a ser una especie en extinción, o bien un mero instrumento al servicio de grupos conservadores y regímenes retrógrados, es indispensable realizar un esfuerzo a la vez realista e imaginativo para replantear y revitalizar el proceso de planificación, y proporcionar un futuro digno de ese nombre a quienes quieren verse implicados en él como práctica científico-técnica y política.

Los prerrequisitos y elementos para una nueva estrategia de tal signo sólo pueden ser aquí objeto de un esbozo problemático, propuesto como base de discusión. Lo que sigue de ningún modo constituye una formulación acabada y excluyente, que requiere el esfuerzo combinado del mayor número posible de científicos, técnicos y planificadores y de los auténticos representantes de los grupos dinámicos y transformadores de las sociedades latinoamericanas. El análisis será referido primordialmente a los cambios en las orientaciones, actitudes y comportamientos de los pla-

nificadores, y a la articulación posible de éstos con las fuerzas y grupos más significativos.

1.— La reorientación de los planificadores.

Divididos entre sí, aislados de las fuerzas sociales y políticas potencial o efectivamente positivas y sometidas a las de signo reaccionario, privados de acceso y de influencia respecto a los resortes y mecanismos de poder y de decisión, insertados en estructuras que obstaculizan y distorsionan, los planificadores están condenados a la impotencia y a la frustración, y sus mejores intenciones se ven mistificadas y desvirtuadas. El problema reside entonces en cómo crear condiciones que les aseguren la estabilidad y la seguridad de un trabajo libre y creador, la reorientación y el enriquecimiento del contenido y de los resultados de su actividad, la participación movilizadora en un proceso de desarrollo, cambio, democratización y logro de la autonomía de sus respectivos países y de la región en su conjunto. Para que ello ocurra, algunas premisas básicas deben ser establecidas en la intención y en la práctica.

En primer lugar, es indispensable buscar un grado creciente de integración entre todos aquéllos implicados, dentro y fuera del Estado, en los procesos de planificación, tendiendo a su constitución en grupo orgánico y operativo. Esta proposición no supone una estructuración rígida y monolítica, sobre la base de una ortodoxia aceptada en todos sus detalles, ni un compromiso rígidamente organizado y apriorístico para algún tipo específico de acción. Plantea sí la necesidad de iniciar e intensificar las formas de diálogo, confrontación y colaboración, sin pretensiones dogmáticas y sectarias, en condiciones de tolerancia y de reconocimiento de la imprescindible convergencia de enfoques diferentes y de iluminaciones opuestas, como prerrequisito y fase de una tendencia a la participación coordinada en formas de acción a la vez científico-técnicas y sociopolíticas.

En segundo lugar, se requiere la crítica de los intentos de planificación cumplidos hasta el presente, y la superación de las tendencias, actitudes y conductas tecnoburocráticas que se constataron en páginas anteriores. La pretensión de neutralidad valorativa y de asepsia técnica debe dejar de ser confundida a través de su identificación con el rigor científico y el realismo pragmático que, una vez depurados de aquel componente mistificatorio, necesitan ser reivindicados y reafirmados como valores de relevancia decisiva.

En tercer lugar, es imprescindible la inserción en la realidad, en las situaciones y en los procesos, para el conocimiento y para la acción; la toma de posición en favor de alguna de las posibilidades determinables para contribuir a realizarla; la afirmación en lo existente y en lo realizado para criticarlo y superarlo. Esto implica, como exigencia complementaria, el rechazo del falso realismo, que consagra lo hoy existente y dominante como lo dado, y concibe el futuro como mera extrapolación de lo actual. Por el contrario, el presente no se comprende sólo por sí mismo y por el pasado, sino también por el futuro. Para captar y realizar lo real y posible, debe incluirse un componente de lo aparentemente utópico, que es lo posible de mañana.

En cuarto lugar, los planificadores no pueden prescindir de una actitud permanente de crítica y de contestación del sistema vigente y de sus estructuras, de las fuerzas y situaciones alienantes y opresivas, de las formas de autoritarismo y represión. Deben buscar los modos de contribuir a la movilización de los sujetos y de los agentes sociales (clases, grupos, individuos) que, a la vez que víctimas del sistema, contienen —actual o potencialmente— virtualidades para el despliegue de una acción descongelante, destructurante y restructurante, y pueden eventualmente articularse y desplegarse en estrategias y tácticas transformadoras. Deben ubicar, evaluar y utilizar las lagunas, los hiatos y los puntos débiles del sistema, como posibilidades de emergencia y afirmación de las fuerzas y de las tendencias, de las iniciativas e instituciones renovadoras. Se trata de movilizar los recursos de la ciencia, la técnica, la imaginación y la acción política, para su aplicación a todos los niveles y aspectos de la realidad, tendiendo al logro de rigor científico, de contenidos concretos, de operacionalidad y de eficacia impactante sobre la sociedad.

En quinto lugar, se impone cumplir, con espíritu crítico e inventivo, el análisis y el diagnóstico de los problemas que afectan a los países de la región, la formulación y la ejecución de soluciones ajustadas a las realidades y condiciones específicas del ámbito en que se quiere operar, con pautas originales, sin imitación ni aplicación mecánica de esquemas importados. Ello debe desembocar en la elaboración y el cumplimiento de una estrategia que exprese y sirva un modelo concreto, basado a su vez en una concepción global y unificada del desarrollo nacional y de la integración regional. Para tales efectos, es imprescindible determinar con precisión y realismo:

1.— ¿Qué sistema de valores se adopta, como base y criterio para la toma de decisiones frente al espectro de alternativas, para la fijación de prioridades y metas, para el rechazo de los modelos propuestos hasta ahora, y para la adopción de otro modelo alternativo?

2.— ¿Qué ideología a elaborar y difundir puede proporcionar el esquema intelectual, los criterios orientadores, el estímulo a la movilización sociopolítica de los grupos dinámicos y trans-

formadores y de las mayorías nacionales, el sacudimiento y transformación de partidos políticos e instituciones?

3.— ¿Cuáles son los intereses y las fuerzas, los beneficiarios y los agentes, actuales y potenciales, del desarrollo y de la integración que se busca; su gravitación relativa, sus posibilidades y modos de articulación, alianza y liderazgo? ¿Cuáles son los enemigos, y cómo neutralizarlos o anularlos?

4.— ¿Cuáles son los objetivos, las condiciones, los métodos y los instrumentos del desarrollo y de la integración? ¿Cuáles sus etapas, exigencias, requisitos y consecuencias, los cambios sociales concomitantes y resultantes?

5.— ¿Qué tipos de economía, de sociedad, de régimen político, de estructura institucional, de cultura, de ubicación en el sistema internacional, se busca y se prevé como resultante del proceso?

Sin ignorar la amplia gama de posibilidades abiertas, en procesos históricos que carecen de racionalidad inmanente, de sentido intrínseco y de finalidades predeterminadas, es posible suponer que los países latinoamericanos necesitan políticas que aseguren: un gran y rápido impulso de desarrollo; la promoción simultánea de la transformación estructural y del aumento de la productividad del agro, de la minería y de una industria que supere la mera sustitución de importaciones; la creación de ciencia y tecnología; la redistribución progresiva del ingreso; la independencia económica nacional que no excluya sino posibilite la integración regional; la prioridad de la acumulación interna y el papel subsidiario y estrictamente controlado de capitales y apoyos externos. Los requisitos y rasgos de un desarrollo económico auténtico no pueden surgir ni operar como variables autónomas. Deben ir acompañados por: cambios sustanciales en la estructura social; un mayor grado de igualdad y justicia socioeconómicas; la distribución pareja de esfuerzos, sacrificios y beneficios; modificaciones profundas en la actual correlación de poder y status entre las clases y los grupos; el sacudimiento de la apatía frente al sometimiento de las masas y el estímulo a su participación activa y directa; la democratización integral —real y no formal— de la sociedad, del sistema de poder, del Estado y de la cultura; la asunción y el despliegue de una plena autonomía nacional y regional en relación con los bloques y con el sistema internacional en su conjunto.

2.— Los aliados posibles.

La estructuración de los planificadores como grupo orgánico y operativo y su formulación de una estrategia jamás podrían darse en el vacío, como resultado de un movimiento de los espíritus o de una decisión puramente voluntarista. Requiere el contacto, el estímulo, la convergencia de los representantes y componentes de aquellas clases, grupos e instituciones que no sólo estén dotadas —actual o potencialmente— de aptitud para el cambio y de algún grado de poder, sino que también puedan ser destinatarias interesadas de las proposiciones que efectúen los planificadores, y sean por lo tanto capaces de constituirse en público, en fuente de demandas y de apoyos y, más aún, en aliados articulables en estrategias y tácticas comunes. A esta problemática se dedica atención en esta parte final del trabajo.

El planteo sugerido implica que los planificadores eligen un camino —eventualmente el esbozado en las páginas precedentes— y se dedican luego o concomitantemente a la agregación y a la articulación de aliados. Esta dinámica plantea dos alternativas.

Una **primera alternativa** significa el logro de acuerdos en la cumbre con representantes de las clases y grupos que hoy ejercen la hegemonía y la dominación. Esta perspectiva está limitada **ab initio** por el hecho que aquéllos no están interesados en el desarrollo, el cambio, la democratización y la liberación de los países latinoamericanos. Son los responsables y los beneficiarios directos de la situación que se pretendería modificar a través de la planificación, y los enemigos jurados de todo intento de transformación profunda. En la mejor de las hipótesis, pueden aceptar a los planificadores y a ciertas formas de planificación como modo de instrumentar a unos y otras a fin de lograr un grado mínimo de racionalización, reajuste y legitimidad para el sistema que contribuya a conservar sus estructuras y componentes esenciales. Una estrategia de desarrollo planificado debe así descartar como posibles aliados a los grupos superiores, más concentrados y poderosos de propietarios, empresarios y consorcios monopolistas de tipo agropecuario, minero, comercial, industrial y financiero, estrechamente ligados con el capital extranjero, y a sus apéndices socioeconómicos, políticos e ideológicos.

Una **segunda alternativa** tendería al logro de una acumulación de poder en las bases más amplias de la sociedad, es decir en las clases medias y populares. La búsqueda de una coalición entre éstas y los intelectuales, científicos y técnicos interesados en la planificación, presenta dificultades derivadas sobre todo de la naturaleza de los distintos componentes, de la debilidad o inexistencia de tradición y mecanismos de agregación y articulación, y de las peculiares condiciones políticas que rigen en la mayoría o en todos los países de la región. Es pertinente comenzar por una referencia a las características de las clases y grupos fundamentales a considerar: clases medias, masas populares urbanas y campesinas; movimientos más o menos organizados que movilizan individuos y grupos, ideas y actos, con grados variables de intensidad, profundidad y alcance (religiosos, juveniles, etc.).

2.1.— Las clases medias

Las clases medias se presentan como un conglomerado heterogéneo. Abarcan por una parte sectores ligados e identificados con la sociedad y las clases tradicionales (burocracia, profesiones liberales, comerciantes, artesanos), y por la otra sectores más recientes, generados o reforzados por la urbanización, la industrialización y el intervencionismo estatal (funcionarios y técnicos de empresas privadas y públicas, nuevos profesionales, pequeños y medianos empresarios industriales, tipos nuevos de miembros de las fuerzas armadas y de los cleros). Carecen de fisonomía propia, coherencia, lucidez y decisión necesarias para plantearse y ejecutar un papel autónomo y una participación enérgica y decidida en un proceso de desarrollo. Ningún sector de las clases medias logra un pleno control del Estado. Han utilizado su propia presión y las de las masas urbanas y rurales para imponer a las viejas clases dominantes, sin desplazarlas totalmente, un mayor grado de coparticipación en el ingreso y en el poder. No usan su poder político relativamente acrecentado para ejecutar transformaciones profundas del sistema, al que respetan y contribuyen a consolidar.

Las principales características de las clases medias latinoamericanas llegan a ser: la dependencia de las clases superiores, nacionales y extranjeras, y del intervencionismo y favoritismo estatales; la falta de ambición política, de creación económica y de renovación social y cultural; la búsqueda de privilegios individuales y de pequeños grupos; el conservadorismo en opiniones, actitudes y comportamientos; la defensa del statu quo; la actuación como masa de apoyo —activo o pasivo— para los regímenes autoritarios.

Por otra parte, la tendencia al estancamiento, a la polarización y a la crisis de las sociedades latinoamericanas, el impacto de las movilizaciones populares, la emergencia de alternativas ideológico-políticas en el mundo y en la región, han contribuído a crear en ciertos sectores de las clases medias una situación de frustración y malestar difuso y actitudes críticas y de cuestionamiento que, en determinadas circunstancias, pueden transformarse en propensión reformista o revolucionaria.

2.2.— Las masas populares urbanas.

Las masas populares urbanas, tal como hoy existen, se han ido constituyendo a partir del rápido proceso de crisis agraria, urbanización, industrialización e intervencionismo estatal de las últimas décadas, y en las condiciones de sociedades nacionales que presentan la ambivalencia de un cierto crecimiento económico combinado con una crisis sociopolítica crónica. Su examen detecta ante todo tres características: la formación reciente, el carácter aluvional, la heterogeneidad. Constituyen un conglomerado que engloba capas diferenciadas y a menudo divergentes en cuanto a estructuras, situación, actitudes y tendencias. Estas capas son discernibles según ramas de producción y tipo de actividad o de empresa, niveles de calificación técnica y cultural, de ingreso y de consumo, grados de participación sindical y política. A la división en una amplia gama de sectores y estratos se agrega la carencia de tradiciones sindicales y políticas; la falta de unidad de conciencia clásica orgánica y madura, de identidad social, de comunidad de intereses y fines, de organización y acción autónoma. En la mayoría de sus componentes, es débil el interés por los problemas colectivos, por la organización y funcionamiento de la economía, de la sociedad y del sistema político. Predomina la búsqueda de ventajas socioeconómicas inmediatas, a través de la acción individual, del grupo sectorial, del sindicato y del Estado.

La irrupción de estas masas heterogéneas en la sociedad latinoamericana presiona sobre la estructura tradicional en cambio, amenaza su conesión y su estabilidad, y comienza a ser canalizada por el Estado, sobre todo a través de experiencias populistas, bonapartistas, desarrollistas, y de un aparato sindical burocratizado. El Estado responde a cierto número de demandas de asistencia, protección e integración de las masas urbanas, y articula un sistema que combina el logro parcial de aquellos fines con la manipulación y la canalización para fines políticos y con la represión parcial o total de grupos recalcitrantes y movimientos de desborde.

Parte esencial de este sistema es el nuevo sindicalismo de masas, surgido por la promoción y autorización y bajo el control del Estado. En su estructura y en su dinámica, un aparato burocratizado, vertebrado por un núcleo reducido de dirigentes y cuadros profesionalizados, depositarios de múltiples funciones y poderes, se erige sobre una masa trabajadora relativamente pasiva, que combina la afiliación formal con una adhesión militante reducida al mínimo y para ocasiones excepcionales. El aparato sindical es utilizado fundamentalmente como instrumento mediatizador de expresión y logro de reivindicaciones mínimas, de distribución de servicios, de solución de problemas individuales y colectivos de los asalariados; como encauce y regulación de las tendencias y presiones populares; y como forma de manipulación política en función de la legitimación de poderes establecidos por vías electorales o autoritarias, para beneficio de los propios dirigentes gremiales y de partidos y gobiernos determinados.

Este tipo de sindicalismo en parte expresa y en parte refuerza, en los trabajadores y en los dirigentes, una actitud restrictiva y autodefensiva, de mero conservadorismo sectorial y legalizado,

sin pretensión efectiva de operar como liderazgo dinámico y renovador en función de los intereses de la clase, de las masas y de la nación. Carece de independencia, de ideología clasista y revolucionaria, de cultura propia, de combatividad, de democracia interna, de capacidad para influir y modificar la estructura y la orientación de la economía, la sociedad y la política (desde el mercado de trabajo hasta la redistribución del poder y del ingreso). Su máximo logro ha sido, en las coyunturas más favorables y para algunos países, una forma de participación burocrática y mediatizada de los trabajadores en el gobierno formal, sin capacidad de orientación y de decisión, y en situación subordinada dentro de la estructura de poder real. La tendencia más reciente parece ser para el sindicalismo la pérdida del grado limitado de participación en el Estado, así como de la autonomía, de capacidad de maniobra y de negociación, de la aptitud para influir en las decisiones fundamentales. No ha podido impedir la aplicación de medidas represivas y regresivas, que se han traducido en la ilegalización creciente de las luchas y de las aspiraciones de cambio profundo, y en una redistribución creciente del ingreso y del poder a favor de las clases dominantes nacionales y extranjeras. Se ha debido limitar a luchas puramente defensivas y de retirada.

Por otra parte, esta constatación situacional no basta para extraer conclusiones apresuradas que generalicen para un largo futuro las comprobaciones extraídas de una fase particular, negando así a los trabajadores y masas de la ciudad toda aptitud para el cumplimiento de un papel como agente histórico. El número y concentración socioeconómica y geográfica de las masas urbanas, su capacidad potencial de presión y rebeldía, en las condiciones de estancamiento de la economía y de la sociedad y de agotamiento de las concepciones y organizaciones tradicionales, impiden la plena o relativa integración de aquéllas en el sistema, operan como factor permanente de fractura y crisis en la vida nacional y en los propios aparatos partidarios sindicales que las expresan o pretenden expresarla. Su mesa presencia, su errático comportamiento actual y su posible evolución futura, les confieren un papel central en el desarrollo sociopolítico de los países latinoamericanos.

2.3.— Las masas campesinas.

La existencia y el papel potencial o actual de las masas campesinas parecen haber sido por largo tiempo objeto de ignorancia, de subestimación o de mero reconocimiento retórico por parte de los grupos y movimientos urbanos. En el mejor de los casos, aquéllas fueron visualizadas como una especie de reserva pasiva, incapaz en sí misma de autoconciencia y autodeterminación, eventualmente movilizable e incorporable a la dinámica nacional por decisión y bajo control de sectores urbanos. La experiencia histórica no ha sido benigna con esta visión prejuiciada. En tres experiencias fundamentales de cambio —México, Bolivia, Cuba—, el papel de las masas campesinas ha distado de ser secundario. En muchos de los restantes países latinoamericanos el gigante dormido ha comenzado a despertar y a flexionar sus miembros. Por la incidencia de cambios mas o menos simultáneos e interrelacionados en las esferas urbanas y rurales, ha ido diferenciándose como sector específico, identificando sus intereses propios y los de los grupos aliados y enemigos, y dando lugar a la emergencia de movimientos sociopolíticos mas o menos dependientes o independientes, reformistas o revolucionarios, algunos con un grado considerable de desarrollo propio y de influencia sobre la sociedad nacional.

2.4.— Otros grupos y movimientos.

A la consideración de grandes clases y grupos debe agregarse la de algunos sectores y movimientos mas o menos organizados, que han comenzado a movilizar gran número de individuos, ideas y actos, a menudo sin consideración o en contra de las voluntades y decisiones de las instituciones, los partidos y los Estados y con aptitud para ejercer influencia cultural, ideológica y política. Dos ejemplos notables están dados por los procesos actualmente en marcha en la juventud y en las iglesias de América Latina, que no pueden ser ignorados en la perspectiva de una estrategia de cambio.

La explosión demográfica que va convirtiendo a casi todos los países de la región en poblaciones de baja edad promedio, el impacto de las crisis internas y del efecto de demostración internacional, la esclerosis de las estructuras y valores tradicionales, han contribuído a generar en las juventudes latinoamericanas un estado difuso pero generalizado y efectivo de inquietud, fermentación y rechazo crítico hacia el sistema. Las formas confusas y erráticas de conciencia y comportamiento que los sectores juveniles despliegan a veces no justifican que, por un espíritu de pedantería y escepticismo mal ubicado, se subestime el valor de este fenómeno como un componente esencial de cualquier proyecto de transformación racional planificada.

Consideraciones similares pueden hacerse respecto a la aparición, dentro de la Iglesia Católica y de las sectas protestantes, y en un número considerable de sacerdotes y fieles, de actitudes de insatisfacción, crítica y contestación activa respecto a sus propias jerarquías y al sistema en su conjunto, y de comportamientos participatorios en movimientos más amplios de protesta y re-

beldía. Su valor reside especialmente en su frescura, en su paradójica independencia respecto a posiciones dogmáticas tradicionales, en su voluntad de testimonio, en su aptitud para operar como puente legitimador entre las formas y contenidos tradicionales y renovadores de la conciencia y de la actividad de las masas.

El campo de los aliados posibles presenta así una situación contradictoria. Por una parte, las condiciones alienantes y opresivas de trabajo, de vida cotidiana, de clima cultural-ideológico y de sistema político, absorben y desgastan a los hombres y mujeres de las clases populares y medias. Los aíslan en las vidas individuales y en los pequeños grupos, en las categorías y en los sectores, sin conexión entre sí. Producen un fraccionamiento y una gradación en las víctimas. Estimulan el individualismo, el egoísmo, la irresponsabilidad social, la competencia y el conflicto entre quienes deberían naturalmente sentirse y comportarse como aliados. Privan a los componentes de las mayorías nacionales de tiempo, energía, posibilidades y estímulos para ampliar y enriquecer sus experiencias, sus informaciones, sus relaciones sociales; para interpretar el mundo complejo en que viven y para ubicar las causas de las situaciones que sufren. Limitan su comprensión, sus aspiraciones, sus iniciativas, su capacidad y su confianza en las propias fuerzas y en las de la clase o el grupo, para el manejo de las cosas y de los mecanismos sociales y para la imposición de cambios decisivos en un orden que parece derrotarlos permanentemente. Por otra parte, el impacto de las crisis internas, de los procesos internacionales y de la rica experiencia acumulada en un lapso histórico breve tiende a estimular el surgimiento y la movilización de grupos e individuos que se agitan dentro y fuera de las viejas y nuevas organizaciones, constituyentes de una reserva sociopolítica que hace el balance de lo vivido y actuado, toma conciencia de la necesidad de nuevas y mejores formas de pensamiento, organización y acción.

3.— Elementos para una estrategia.

A partir del cuadro global que se ha esbozado en el curso del análisis precedente, el problema de los planificadores sería descubrir los modos y los mecanismos operativos que permitieran a la vez:

i) El cumplimiento de las tareas y la satisfacción de las exigencias del papel que profesionalmente asumen o intentan asumir dentro y fuera del Estado, es decir, la contribución efectiva a un planeamiento deliberado y racional para el desarrollo y el cambio.

ii) El logro de comunicación, de coincidencias reales y de acuerdos concretos con los representantes y componentes de las clases y grupos arriba indicados.

iii) La contribución efectiva a las posibilidades de elevación y de enriquecimiento de la conciencia, de movilización y de organización autónomas, y de participación activa y directa de las mayorías nacionales en los procesos y las decisiones.

Esta problemática no puede ser discutida aquí en detalle, por los límites de este trabajo y por la necesidad de una elaboración colectiva al respecto. Es posible en cambio adelantar dos órdenes de sugestiones para el debate y para la búsqueda de soluciones.

En primer lugar, parecería indispensable un grado creciente de participación de los planificadores en las iniciativas y organizaciones populares de distinto tipo, ya existentes o en emergencia, más o menos espontáneas o deliberadas, que constituyen intentos de respuestas propias y creadoras para nuevas situaciones y problemas. Esta participación debería tender a promover, a multiplicar y a extender tales iniciativas, y llevarlas a trascender sobre la marcha sus fines y límites iniciales, y a integrarse en agregados y articulaciones de envergadura y ambición crecientes. Se trata en suma de acumular fuerza propia e iniciativa democrática desde abajo, para contrarrestar las estructuras y dinámicas negativas que hoy predominan, modificar las actuales constelaciones de poder e imponer soluciones cada vez más avanzadas y profundas a los problemas de las sociedades latinoamericanas.

En segundo lugar, es fácil imaginar que todo intento de participación en este sentido significa para los planificadores que así actúen serios riesgos en lo referente a las posibilidades ocupacionales, de status y de ingreso, e incluso a la libertad y a la vida. La violencia legitimada e ilegítima parece volverse cada vez más la respuesta de un viejo orden en lucha por la supervivencia contra todos los que en diversos grados lo cuestionan o amenazan. La solución de este dilema está lógicamente referido a la conciencia de cada planificador, y no es materia de debate en esta oportunidad. Lo es sí, en cambio, una cuestión que parece adquirir creciente relevancia en la fase actual para la problemática en discusión: la relación de los planificadores, y de los intelectuales en general, con los regímenes militares.

Una correcta aproximación del problema debe eludir dos enfoques simétricamente erróneos, que frecuentemente se reiteran. Por una parte, los gobiernos militares son presentados como una desviación patológica de la normalidad político-institucional de tipo liberal; y las Fuerzas Armadas, como algo monolítico y totalmente negativo, que debe ser relegado de manera global e irreversible al campo de la reacción. Por otra parte, se acepta la hegemonía militar como un hecho consumado; se exalta a las Fuerzas Armadas también en bloque, como factor inevitablemente posible, agente y líder necesario de todo proceso transformador que,

de hecho, sólo parecería ser viable bajo el signo de un paternalismo autoritario y de una violencia verticalmente ejercida.

Un mínimo de realismo requiere ante todo constatar que el creciente intervencionismo político de las Fuerzas Armadas y la generalización de los regímenes militares constituyen la expresión externa de un proceso de transición entre dos fases históricas a cuyos rasgos esenciales se hizo ya referencia, caracterizado por situaciones de desintegración social, empate de fuerzas, crisis de hegemonía, vacío institucional e inestabilidad política. Estas situaciones posibilitan la imposición del arbitraje militar como recurso aparentemente único de salvación nacional. En segundo lugar es posible constatar en América Latina la coexistencia de dos tendencias dentro de las Fuerzas Armadas, y de dos variantes de regímenes militares. Unas y otras corresponden, bien a formas extremas de defensa a cualquier precio del sistema tal como se ha dado hasta el presente, e incluso de pretensión de retroceso a alguno de sus niveles anteriores; o bien a la auto-visualización de la institución militar como agente y líder del reajuste a nuevas condiciones internas y mundiales, de la independencia y del desarrollo nacionales, y de un mayor grado de justicia social y de modernización político-institucional. La primera tendencia y variante parecen haber exhibido hasta el momento una afirmación más vigorosa y un perfil más definido que la segunda, pero el proceso está abierto, y su dilucidación en detalle excedería los marcos de este trabajo. Parecería sin embargo pertinente establecer una premisa general referida a este problema.

Tanto para combatir las tendencias y variantes retrógradas de las Fuerzas Armadas, como para reforzar y encauzar eventualmente las que parecen presentarse como progresistas, los intelectuales y planificadores no pueden legítimamente reducirse al sometimiento seguidista, a la adulación, a los planteos discursivos, a la oferta de soluciones tecnocráticas y al escamoteo de los problemas y conflictos reales, con la ilusión de ejercer una influencia subrepticia que, por algún mecanismo mágico, permitiría incidir en el signo y la dirección de las experiencias reales en marcha. Se requiere en cambio una concentrada agregación interna de los intelectuales y planificadores, y su articulación en una alianza de clases y grupos cuestionadores y transformadores del statu quo. Ello, y sólo ello, puede conferirles autonomía, fuerza, libertad de maniobra y operatividad reales para una estrategia alternativa y, por consiguiente, aptitud para dialogar de igual a igual con quienes detentan la fuerza y para hacerles perceptibles los peligros de la rigidez, del autocratismo y del antagonismo frontal. El problema del poder efectivo aparece así como el punto de partida y el punto de llegada del análisis.

Para concluir, la estrategia esbozada presupone y exige la

convergencia de tres órdenes de elementos. **En primer lugar,** debe llegar a producirse una alianza operativa de las clases y grupos de tipo más o menos dinámico y transformador: proletariado industrial, masas trabajadoras de la ciudad y del campo, intelectuales, profesionales, técnicos, pequeña y mediana empresa nacional, militares que no se resignen a ser meros represores del cambio y gendarmes de ocupación de sus propios pueblos; y el logro gradual de una hegemonía dentro de esta constelación por parte de los sectores más predispuestos a la continuidad y profundización del proceso. **En segundo lugar,** son indispensables la aparición y la afirmación de una vanguardia de cuadros políticos y administrativos, dotados de clara visión sobre los fines, las prioridades y los medios; de lucidez ideológico-política y de eficiencia técnica; con devoción por el interés de la sociedad nacional y de la región, y voluntad inquebrantable de llevar a cabo las tareas requeridas, desde el llano y en el poder. Estos cuadros deben estar al mismo tiempo prevenidos ante el peligro de convertirse en una élite privilegiada y alienada de sus propios pueblos, de sustituirse a su voluntad y a su participación, y de promover alguna variante de capitalismo burocrático de Estado que desvirtúe los objetivos buscados y frustre su logro. **Finalmente,** es imprescindible un alto grado de conciencia, interés y participación directa y activa de las mayorías nacionales en la búsqueda e imposición de los cambios, y en la restructuración y manejo del Estado. De esta manera, el Estado podrá convertirse en agente eficaz del desarrollo planeado, sin favorecerse sus tendencias limitativas y opresivas de la vida social, y permitiendo así recuperar la libertad a través de lo social y no de lo meramente político, y promover la expansión deliberada y racional de todas las potencialidades humanas.

2

LA CIUDAD LATINOAMERICANA COMO FACTOR DE TRANSMISION DE PODER SOCIOECONOMICO Y POLITICO HACIA EL EXTERIOR DURANTE EL PERIODO CONTEMPORANEO

Este trabajo se propone explorar el papel que la ciudad latinoamericana —sus fuerzas, estructuras y procesos— desempeña como factor o agente de conformación de las sociedades nacionales y del modelo aplicado de desarrollo y, sobre todo, de transmisión del control socioeconómico y político hacia grupos externos y hacia grandes potencias, durante el período contemporáneo. Dadas la amplitud y complejidad del tema, y la ocasión de esta elaboración, se impone un tratamiento simplificado desde varios puntos de vista. Se trata en primer lugar de una primera aproximación exploratoria, como base de discusión y como posible guía para futuras investigaciones. En segundo lugar, América Latina es enfocada globalmente, como un conjunto, desdeñando la diversidad que presentan los países componentes, especialmente en lo referente a trayectorias históricas, grado de desarrollo, estructuras socioeconómicas y culturales, sistemas políticos. En tercer lugar, el examen se restringe a la época contemporánea, sobre todo al período crítico delimitado a partir de 1930. Finalmente, es pertinente comenzar por dos órdenes de aclaraciones previas, relevantes para el marco teórico general de la problemática bajo examen, y referidas al enfoque de la dependencia externa y a la cuestión del dualismo estructural.

I.— NATURALEZA DE LA DEPENDENCIA EXTERNA.

La cuestión de la dependencia externa de los países latinoamericanos ha pasado a ocupar en los últimos años una posición central en la reflexión, la investigación y el debate de los científicos sociales de América Latina. Este énfasis en la preocupación, legítimo en principio, adolece sin embargo de algunas limitaciones que pueden derivar en distorsiones nocivas para la orientación y el contenido y los resultados de los trabajos realizados y en curso. La preocupación excesiva por este orden de problemas ha contribuído a la emergencia de esquemas analíticos y de diagnósticos que deforman la percepción de la realidad, sobrenfatizan el papel de los factores y componentes externos en desmedro de los internos, atribuyen a los primeros una función explicativa total y excluyente (que requiere a su vez ser explicada), transfieren la responsabilidad fundamental del atraso y la crisis hacia afuera, contribuyen a la emergencia de una visión esquemática, mecanicista y maniquea de los problemas latinoamericanos bajo estudio.

Es legítimo afirmar que el sistema mundial de interdependencia que emerge en el siglo XIX y, sobre todo, en el XX, presenta un perfil asimétrico, con diferencias de estructura y de ubicación en la escala jerárquica y en el sistema de dominación mundial, entre países desarrollados, centrales y hegemónicos, y países subdesarrollados, periféricos y subordinados. La evolución del sistema mundial, la acción de las metrópolis capitalistas y de los grupos internacionales operantes a partir de aquéllas, han implicado la imposición a los países latinoamericanos de tipos y formas de vinculación y dominación; su incorporación a la dinámica de los centros y del mercado mundial; la conformación y la modificación de las estructuras socioeconómicas, culturales y políticas internas, en función de necesidades, intereses y exigencias de tipo externo. Las leyes generales de estructuración y movimiento del sistema en su conjunto se imponen de modo determinante y condicionante a las sociedades nacionales de América Latina. Las distintas fases por las que atraviesa el desarrollo capitalista en las metrópolis y en el mundo, el predominio de una u otra de las grandes potencias, inciden en el tipo y en las modalidades de la dependencia.

Todo ello es, sin embargo, un aspecto decisivo pero no exclusivo de la cuestión. La acción externa no es el único factor a considerar. No se ejerce tampoco de modo unilateral, inmediato y mecánico, en un solo sentido ni en una sola dimensión. Constituye un proceso pluridimensional y multívoco. La dependencia es una relación que, por lo tanto, supone dos órdenes de fuerzas, de formas y de dinámicas, en permanente interacción. Esta relación compleja y móvil contribuye a configurar ante todo sociedades y Estados nacionales que pueden preexistir al establecimiento o modificación de la dependencia, con matrices y dinámicas socio-históricas propias, incluso estructuras productivas y estratificaciones sociales específicas, correlaciones determinadas y cambiantes. Estos aspectos y niveles internos tienen su existencia y su dinámica inherentes. Configuran constelaciones de intereses nacionales. Determinan grados variables de independencia relativa. Se articulan y reactúan entre sí, y con los factores de tipo externo, sobre los que pueden influir incluso en considerable medida. El dinamismo interno refleja e incorpora la acción de las metrópolis y el impacto del sistema internacional, pero agrega además sus particularismos histórico-sociales, sus peculiaridades y mediaciones específicas, sus coyunturas y azares; y pasa al mismo tiempo a integrar y a modificar la composición, la orientación y el funcionamiento de las fuerzas y agentes de tipo externo.

Los factores, niveles y aspectos externos e internos no evolucionan siempre ni mucho menos con una intensidad, una dirección y un significado iguales o convergentes. Más particularmente, la dependencia supone, como se dijo, sociedades y Estados nacionales existentes, y debe crearse, operar y modificarse a través de nexos y alianzas entre grupos hegemónicos y dominantes de la metrópolis y del país periférico, con la posibilidad consiguiente de divergencias, tensiones y conflictos. A su vez, los grupos hegemónicos y dominantes del país dependiente establecen también relaciones de coincidencia, disidencia o enfrentamiento con otros grupos nacionales, a través de procesos que también son a la vez influídos e influyentes respecto de la dependencia.

La dialéctica de lo interno y de lo externo, con todas sus implicaciones y consecuencias, incide en la configuración de las estructuras socioeconómicas y culturales, en el sistema de poder, en la organización y en el funcionamiento del aparato político-institucional, en los mecanismos y procesos de decisión, todo lo cual a su vez vuelve a repercutir en la relación de dependencia.

Las consideraciones precedentes contribuyen quizás a explicar que ciertas coyunturas internacionales, independientes a veces de la voluntad de las metrópolis y de los grupos internacionales, pueden crear oportunidades y opciones que son aprovechadas de diferentes maneras por los grupos hegemónicos y dominantes de los países latinoamericanos para asumir un grado relativo de independencia y un poder más o menos autónomo de decisión, y para intentar modificaciones significativas en la orientación y la configuración de las políticas internas y exteriores. Explican también que el Estado en América Latina ejerza a menudo una especie de función mediadora y arbitral entre los grupos internos y externos, entre la sociedad nacional y las metrópolis, entre la dependencia y la autonomía.

Esta problemática exige finalmente otras dos observaciones previas. En primer lugar, la dependencia externa no destruye ni obstaculiza en términos absolutos toda posibilidad de desarrollo en los países de América Latina. Su papel es más complejo y dinámico, y se traduce en la imposición de un modelo particular en virtud del cual lo que surge en definitiva es un tipo de capitalismo dependiente, cuyos impulsos de crecimiento no convergen en la emergencia de un desarrollo autosostenido.

En segundo lugar, la dependencia es de índole estructural. No es variable externa, ni enclave ajeno a la estructura nacional. Constituye un proceso social global y contradictorio, que se manifiesta además simultáneamente en los niveles y aspectos económicos, tecnológicos, sociales, culturales, políticos y militares. Todos los niveles y aspectos interactúan, influyendo, determinando y condicionando la sociedad global y el proceso de crecimiento y cambio.

II.— ¿DUALISMO ESTRUCTURAL, O DESARROLLO DEPENDIENTE, DESIGUAL Y COMBINADO?

La visión externalista, simplificadora y mecánica y el trasfondo maniqueo que informan muchas de las versiones corrientes de la teoría de la dependencia externa, coexisten con otra concepción que puede inducir enfoques y análisis erróneos y distorsionantes: la del llamado dualismo estructural.

De acuerdo a esta concepción, a la cual sólo puede hacerse aquí referencia esquemática, cada país de América Latina está compuesto por dos sociedades: la rural y la urbana. Ellas son diferentes, y en parte independientes, aunque vinculadas dentro de un mismo marco político-administrativo. Cada una de ellas tiene su dinámica propia. Ambas se yuxtaponen, manteniendo entre sí relaciones externas, parciales y tangenciales. La coexistencia constituye el dualismo estructural, y expresa un estadio intermedio o forma híbrida, resultante del paso de una vieja sociedad en trance de desaparecer a otra nueva que aún no ha emergido, o no se ha constituído ni funciona en plenitud. Las diferencias se presentan en términos de estructura y dinámica, de productividad, de ingreso, de aptitud para generar, absorber y difundir transformaciones.

El esquema es criticable ante todo por la simplificación histórica y sociológica que le es inherente. Pretende atribuir exclusivamente al caso de América Latina y del Tercer Mundo un rango de toda la historia humana. Esta se ha hecho hasta el presente en

forma predominantemente espontánea, con relativa debilidad de las fuerzas y elementos de ordenación efectiva y de racionalidad real. Por consiguiente, todas las sociedades son, en diverso grado, heterogéneas. La Historia introduce en ellas elementos nuevos sin eliminar todos los heredados. Los sistemas sociales nacionales arrastran estructuras atrasadas como herencia del pasado, que aquéllos no pueden liquidar ni llevar a su propio nivel general de modernizacion. Por otra parte, mientras la formación dominante subsiste y marcha hacia el fin de sus posibilidades, van apareciendo en su seno otras fuerzas y estructuras. Unas y otras corresponden a diversas etapas históricas, pero siguen siendo al mismo tiempo contemporáneas. No estan separadas por compartimentos estancos; coexisten, a menudo por largo tiempo; se yuxtaponen sin límites precisos ni rígidos entre ellas; se influyen y penetran mutuamente. Sus interacciones y combinaciones se manifiestan en todos los niveles y aspectos de la realidad: en la complejidad de las relaciones socioeconómicas, políticas, jurídicas y culturales; en las necesidades y en las activaciones; en los hechos y en los actos; en la vida cotidiana y en la conciencia; en los comportamientos y en las ideologías; en los estilos y modos de existencia; en los tipos humanos. La diversidad de componentes, funciones, tendencias, actitudes y comportamientos se encarna en y es asumida por diversos grupos; y cada grupo puede presentarse bajo aspectos distintos, según las situaciones de que se trate. Esta mezcla inextricable de elementos dispares configura en conjunto la trama de cada sociedad, y determina en última instancia su nivel medio de desarrollo.

La universalidad de este rasgo básico se verifica particularmente para los países del tipo y en la fase de evolución correspondientes a Latinoamérica. Estos, por una parte, ven interferido su desarrollo por la penetración y el dominio del capitalismo metropolitano que, ejerciendo una acción incorporante y totalizante, introduce en ellos elementos y formas correspondientes a una dinámica externa y más avanzada, a la vez que inhibe, suprime o deforma algunas de sus potencialidades y modalidades propias. En este mismo proceso, y en los intentos de desarrollo autónomo, los países dependientes y atrasados como los de América Latina adoptan elementos de progreso disponibles en las metrópolis, los adaptan a sus propias peculiaridades y posibilidades. Las estructuras emergentes resultan así complejas y combinadas. Son amalgamas heterogéneas de formas y etapas diferentes y de sus variantes combinatorias. Nunca pueden por ello constituir una repetición idéntica de las formas y etapas propias de los países adelantados.

La concepción del dualismo estructural supone, por el contrario —implícita o explícitamente—, que los países latinoamericanos se desarrollan, o deben desarrollarse, por imitación del proceso

de los países capitalistas avanzados, con similares etapas, secuencias y rasgos. Se da así prioridad al dinamismo de los factores exógenos, y se visualizan y juzgan las particularidades estructurales como desviaciones. La sociedad urbana es identificada con el desarrollo y la modernización, y la sociedad rural como su enemiga. No se establece una correlación precisa entre el concepto de sociedad tradicional y de sociedad moderna, por una parte, y las situaciones sociales definitorias y explicativas de ambas, por la otra; ni con las etapas socioeconómicas fundamentales. Los procesos de transición de una sociedad a la otra tampoco son explicados. Se subestima de hecho el papel de los grupos sociales y de las fuerzas políticas.

En América Latina han existido desde la época colonial, y se han ido acentuando cada vez más, grandes diferencias tecno-económicas, sociales, políticas y culturales entre regiones incorporadas en diferentes grados al sistema internacional; entre regiones relativamente desarrolladas y atrasadas; entre zonas urbanas y rurales; entre élites urbanas y rurales y masas populares de la ciudad y del campo; entre poblaciones indígenas y no indígenas. Esta constatación, exacta en términos generales, exige ser calificada y enriquecida. Ambos polos de la sociedad integran un mismo proceso histórico. Son partes diferentes pero interrelacionadas e interactuantes de un mismo sistema capitalista dependiente, apéndice de las potencias metropolitanas. Las relaciones entre ambos sectores configuran la organización y el funcionamiento de una sola sociedad global, que aquéllas integran de modo continuo y discontinuo. Los dos sectores se penetran e influyen mutuamente, a través de una interdependencia conflictiva pero estrecha. La sociedad global fluctúa en el cambio entre ambos polos, si bien lo considerado moderno tiende a prevalecer. Las estructuras, los procesos y los seres humanos no organizan su existencia, su acción y su conciencia refiriéndolas alternativamente a los dos polos del supuesto dualismo estructural. En la realidad, parecería darse una dialéctica entre lo tradicional, degradado, y lo moderno, emergente por la interacción entre los determinantes y condicionantes externos y los cambios internos, de la que surge el sistema tal cual es, conflictivo e inestable. Parecería además posible hablar de relaciones de colonialismo interno, en las cuales el sector urbano explota al rural, y ambos resultan satelizados en grado diferente por las metrópolis externas. Estas relaciones suponen integración mutua, y excluyen así la marginalidad recíproca. Resulta así más adecuado hablar, no de dualismo estructural, sino de desarrollo dependiente, desigual y combinado.

La discusión previa introduce ya en la problemática bajo examen. A partir del período colonial, durante la vigencia del modelo primario exportador de crecimiento en superficie hacia

afuera y por estímulos predominantemente externos, y sobre todo en la fase contemporánea de vigencia modificada de aquél, las metrópolis y grandes ciudades de América Latina aparecen a la vez como resultado y como agente del proceso y de las modalidades de inserción en el sistema mundial y en la división internacional del trabajo; de la elección y de la aplicación del modelo de desarrollo dependiente, desigual y combinado; y de la restructuración de la economía, de la sociedad, de la cultura y del sistema político que todo ello requiere. El proceso de urbanización, el tipo de metrópolis y de gran ciudad latinoamericana, surgen y evolucionan en función de aquellas circunstancias, y retroactúan sobre ellas y sobre las principales fuerzas, procesos y estructuras en un sentido a la vez confirmatorio y modificatorio. Los principales niveles y aspectos de esta dinámica parecerían ser los siguientes:

i) Las metrópolis y grandes ciudades emergen y operan como bases, polos, ejes organizativos de los sujetos y agentes de las estructuras, instituciones y mecanismos que se identifican o vinculan con el movimiento del comercio internacional y de las inversiones extranjeras; con la producción de bienes primarios para la exportación y con la importación y distribución de bienes importados; con las actividades mercantiles, financieras, industriales, de servicios, profesionales y culturales; con la creación y uso de la infraestructura adecuada a tales fines.

ii) Son sede de los sujetos y agentes internos implicados directa o indirectamente, de modo dominante o subordinado, en la creación, mantenimiento y operación de las estructuras y formas determinadas o condicionadas por la relación de dependencia.

iii) Tienden a constituirse en la fuente, el público y el foco de irradiación de una cultura alienada.

iv) Se erigen cada vez más en centros de poder y de decisiones políticas y estructuras administrativas fundamentales.

v) Devienen en ejes organizadores de la vida socioeconómica, cultural y política para el país en su conjunto.

vi) Se convierten en intermediarias dependientes entre las metrópolis externas y sus corporaciones internacionales por una parte, y el resto del país, especialmente el **hinterland** rural, por la otra; son apéndices relativamente privilegiados de los primeros, copartícipes menores en la dominación y expoliación de los segundos, sobre todo a través de una estructura colonial de intercambios. De este modo, las metrópolis y grandes ciudades extraen y canalizan el excedente económico de las regiones, sectores y grupos marginalizados o subordinados, que en parte retienen y apropian y en parte transfieren a los centros metropolitanos.

vii) Por retroacción, la concentración y la centralización de

las funciones, los recursos, el poder y la población en las metrópolis y grandes ciudades atraen y fijan en ellas todo nuevo incremento y los principales cambios de tipo socioeconómico, cultural y político.

Dentro de este marco general, se examina sucesivamente el papel de las metrópolis y grandes ciudades en la configuración y funcionamiento de los sub-sistemas de relaciones económicas internacionales, de estratificación social, de cultura, de poder y del Estado, en la medida en que ellos inciden en la transmisión de influencias exógenas y en la transferencia de poderes y controles hacia centros externos.

III.— RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES.

Las metrópolis y grandes ciudades han desempeñado y desempeñan cada vez más un papel central en la creación, el refuerzo y la modificación de la dependencia económica hacia el exterior. Esta se configura como un sistema de relaciones neo-mercantilistas, siempre favorables a las metrópolis y a sus corporaciones internacionales. Los países latinoamericanos han sido ubicados dentro de un esquema de división internacional del trabajo, que los ha convertido en productores de materias primas, importadores de bienes de consumo, zonas de inversión y, más recientemente, sub-contratistas en ciertas formas secundarias y subordinadas de industrialización, con la consiguiente conformación específica de las estructuras internas, y la incorporación de las corrientes económicas nacionales a los flujos internacionales. El control de las potencias metropolitanas (primero Gran Bretaña, luego los Estados Unidos) y de sus corporaciones sobre las corrientes comerciales y las inversiones, con mutuo refuerzo de ambos elementos, ha creado para las economías latinoamericanas una situación de subordinación, de especialización deformante, de orientación centrífuga y de inestabilidad. La situación debe ser referida por lo tanto al comercio exterior y a las inversiones extranjeras.

Los grupos que controlan el comercio exterior y las inversiones extranjeras han seleccionado de hecho las regiones adecuadas para la satisfacción de sus propios intereses y necesidades y las de sus metrópolis, y para el despliegue de las estrategias elaboradas a tal fin. Ello ha implicado correlativamente la selección o el refuerzo de las grandes ciudades que son eje o clave del acceso al país y de las regiones privilegiadas. Tales ciudades han resultado favorecidas por las corrientes mercantiles, las inversiones, la dotación de infraestructura. La concentración de recursos, de facilidades y de riqueza atrae y fija todo nuevo incremento o progreso. Estimula el crecimiento vegetativo e inmigratorio de la población y la modernización de la sociedad urbana. Suscita nuevas actividades complementarias y subsidiarias. Amplía la demanda de bienes de consumo, intermedios y de equipo. Multiplica y diversifica las actividades, los servicios, las profesiones y las manufacturas livianas. En la gran ciudad se concentran e incrementan las clases altas y medias directa o indirectamente interesadas en la integración del respectivo país dentro del sistema internacional y en la promoción y disfrute de las actividades constitutivas de tal proceso o conexas al mismo. Sectores considerables de esas clases se orientan predominantemente hacia los centros de poder mundial, y tienden a divorciarse del interior postergado, salvo en lo que se refiere a la conversión creciente de la gran ciudad en submetrópoli satelizada de las potencias hegemónicas y de sus grupos operantes en el país. El aumento del excedente económico es en parte retenido por las grandes ciudades y por los grupos urbanos mejor ubicados, y usado para beneficio de unas y otros. Los frutos del comercio exterior y de las inversiones extranjeras, la valorización de los recursos naturales y de la producción primaria y secundaria y de los servicios, no sólo favorecen a los terratenientes y empresarios mineros, que de todos modos tienden cada vez más a residir en las grandes ciudades, sino también a los comerciantes, financistas, especuladores, industriales, políticos, profesionales al servicio de las corporaciones internacionales, asentados en las metrópolis internas y en las principales ciudades de la región. Estas sirven asimismo de sede a las filiales de las corporaciones internacionales participantes en el manejo del comercio exterior y de las inversiones.

1.— El comercio exterior.

La estructura del comercio exterior contribuye significativamente a revelar la situación dependiente de los países latinoamericanos. Cada uno de éstos ha tendido a especializarse en la producción de un número reducido de bienes (materias primas, alimentos, productos semi-elaborados), para la exportación a unos pocos países (casi la mitad del valor va hacia Estados Unidos, un 80% hacia éstos y Europa). Con el producto de las exportaciones se adquieren las importaciones, y se pagan intereses, beneficios, y amortizaciones de las inversiones y de los préstamos exteriores, remuneraciones y regalías de los servicios.

Las importaciones se han compuesto tradicionalmente de productos semielaborados o terminados, para el consumo y para la

producción. En las últimas décadas se reduce la participación de los bienes de consumo y aumenta la de los combustibles, los productos intermedios y los bienes de capital. La industrialización sustitutiva de importaciones ha modificado el contenido de la dependencia comercial, concentrándola en bienes esenciales y aportes tecnológicos, provenientes de un reducido número de países desarrollados.

Las consecuencias originariamente negativas de esta situación dependiente se han visto agravadas recientemente por la crisis del comercio exterior latinoamericano en el cual, por diversas razones, aparece y se mantiene una creciente disparidad entre la oferta y la demanda. A resultas de ello, la participación de América Latina en el comercio internacional se contrae. Sus exportaciones y sus importaciones tienden a crecer menos que las mundiales. Las exportaciones, particularmente, crecen de modo irregular, con fuertes fluctuaciones en volúmenes y en precios. El incremento en el volumen físico de las exportaciones es neutralizado en buena parte por el descenso de sus valores unitarios. El deterioro de los términos del intercambio reduce el poder de compra de las exportaciones, y contribuye a crear un persistente saldo negativo de las ventas y compras exteriores de América Latina, disminuyendo así sus reservas monetarias, su liquidez internacional, su capacidad de importación. Se recurre a un intenso uso del financiamiento externo (movimientos autónomos de capital, préstamos de compensación) para aumentar las importaciones en una proporción superior a la capacidad de compra de las exportaciones. Ello crea un fuerte endeudamiento, una pesada carga de los servicios de la deuda externa frente a un flujo menguante de divisas. Pese a todo, el ritmo de crecimiento de las importaciones tiende a reducirse, en el mismo momento en que crecen las necesidades de abastecimiento externo por exigencias del crecimiento relativo, de la industrialización y de las pautas de consumo inducidas como parte y resultado del propio proceso de satelización. El modo de operar y el impacto del comercio exterior se entrelazan estrechamente y convergen con los correspondientes a las inversiones extranjeras.

2.— Las inversiones extranjeras.

Desde el siglo pasado, la acción de las inversiones extranjeras ha tendido esencialmente al logro de los siguientes objetivos interconectados:

i) Satisfacción de las necesidades de materias primas, alimentos, minerales y combustibles de los países industrializados de origen.

ii) Desarrollo de la infraestructura y de los servicios que

coadyuvan al primer objetivo, proveen economías externas y condiciones favorables a las empresas extranjeras, constituyen en sí mismos rubros de inversión rentable.

iii) Uso del crédito público y privado, para la orientación de las inversiones, de la producción y del comercio, y para el logro de intereses y beneficios.

iv) Creación de un mercado interno para las exportaciones e inversiones adicionales provenientes de las metrópolis (maquinarias, equipos, repuestos, bienes intermedios y de consumo).

v) Participación en las nuevas formas de industrialización sustitutiva.

Las inversiones extranjeras se han caracterizado por una fuerte concentración por ramas y por nacionalidad de origen, y ambos órdenes han incidido en la estructura, la dinámica y el papel de las metrópolis y grandes ciudades de la región y de las principales clases y grupos que en ellas habitan y operan.

Las inversiones provenientes del exterior han tendido a concentrarse en: la producción agropecuaria, minera y de combustibles; industrias elaboradoras de materias primas; infraestructura de transportes, comunicaciones y energía; actividades comerciales, financieras y bancarias; ciertas formas más modernas de industrialización. Se trata, como se ve, de sectores y ramas de tipo urbano, o que tienden a ser promovidas, organizadas y dirigidas a partir y en beneficio de las metrópolis y grandes ciudades nacionales y extranjeras.

Las inversiones europeas, predominantemente británicas, son las más importantes hasta la Primera Guerra Mundial. Esta trae aparejada la pérdida de importancia de Gran Bretaña como centro económico mundial, y su reemplazo en tal papel por los Estados Unidos. Las implicaciones del desplazamiento para América Latina son fácilmente perceptibles. Gran Bretaña es librecambista, especializada en la producción industrial, compradora de materias primas y alimentos, gran inversora, favorecida hasta entonces por una balanza de pagos positiva que puede usar para expandir su comercio y sus inversiones. Su hegemonía ha sido el eje y la clave del modelo tradicional de crecimiento dependiente que se aplica hasta 1930 en América Latina.

Los Estados Unidos, por el contrario, son tradicionalmente proteccionistas. Se hallan cada vez más sobredotados en recursos financieros y tecnológicos. Son grandes productores de materias primas agropecuarias y de alimentos, y compiten en estos rubros con los países latinoamericanos. Están capacitados además para la exportación en masa de productos industriales. Venden más de lo que compran, y van logrando, a través de inversiones y empréstitos, un enorme crédito contra América Latina. Su balanza

comercial y de pagos, netamente excedentaria, su consiguiente acumulación de oro y divisas, contribuyen a restar liquidez a los países latinoamericanos. A la acción comercial y financiera agregan una creciente tendencia a las inversiones directas, tipo enclave (América Central, Venezuela), y en los sectores industriales de los principales países de la región. A diferencia de Gran Bretaña, encerrada en el esquema de la relación colonial clásica (productos industriales, inversiones y servicios vs. materias primas agropecuarias y alimentos), los Estados Unidos se han ido colocando en condiciones cada vez más favorables para insertarse en el proceso de industrialización sustitutiva; para penetrar en todos los niveles y aspectos de la economía y de la sociedad nacionales; para ensamblarse con sectores nativos identificados con el agro, la minería, el comercio, las finanzas, la manufactura y los servicios; y para ejercer así una dominación más diversificada y estricta sobre las estructuras y los sistemas de la región. Los grupos norteamericanos operantes en la región han contribuído así, directa e indirectamente, al creciente desplazamiento del eje organizativo, del peso específico y del poder, desde la sociedad rural hacia la urbana y, en la misma medida, han incrementado su capacidad de influencia y de control sobre los sistemas nacionales en su conjunto.

De modo general, las inversiones extranjeras han tenido y tienen un papel esencial en la determinación del sentido, el contenido y los caracteres del modelo de crecimiento aplicado en los países de la región. El problema ha generado como se sabe una fuerte y compleja polémica. Los argumentos a favor de aquéllas alegan que las mismas aportan recursos, equipos y experiencia técnica; contribuyen al incremento de la capitalización, de la productividad y de la diversificación de las economías nacionales; desarrollan las exportaciones y abastecen las necesidades internas; contribuyen al progreso y modernización de la economía y de la sociedad. Los argumentos críticos de las inversiones extranjeras, o abiertamente opuestos a las mismas, se refieren esencialmente a la naturaleza de las corporaciones internacionales y a las consecuencias subordinantes, deformantes y descapitalizadoras que aquéllas producen.

2.1. Naturaleza de la corporación internacional.

La corporación internacional (o gran unidad interterritorial, o gran firma plurinacional) constituye hoy la forma dominante de inversión privada extranjera en América Latina y en el mundo. Su naturaleza y caracteres esenciales pueden resumirse del modo siguiente:

i) Su núcleo matriz y su centro de decisiones estratégicas se

encuentran en alguna de las grandes potencias, particularmente en los Estados Unidos. Se vertebra y rige a partir y a través de una oligarquía interna que no deriva su poder de nadie, sino de ella misma, se auto-perpetúa automáticamente y ejerce funciones a la vez privadas y públicas o semi-públicas. Su integración en la sociedad política de la metrópolis-base es problemática. Vive en relación simbiótica con el Estado, pero es demasiado grande, poderosa e influyente para dejarse regir por aquél que aparece débil e impotente frente a ella. Puede accionar efectivamente sobre variables fundamentales de la economía, de la sociedad y del sistema político de la nación de origen, facilitar o contrariar las políticas económicas y las acciones diplomáticas, crear —sobre todo por el acuerdo entre varias corporaciones de similar importancia— graves desequilibrios internos e internacionales. En algunos casos, la nacionalidad de las corporaciones puede ser de difícil determinación (control bi o plurinacional), y algunas de las mayores podrían eventualmente evolucionar hacia la a-nacionalidad. Sin embargo, aunque la corporación internacional constituye de hecho un Estado dentro de su propio Estado, no quiere aparecer abiertamente como tal. La presión social y la mutua conveniencia mantienen formalmente separados al Estado y a la gran empresa, aunque ambos tiendan a imbricarse en un proceso único de gobierno. Por añadidura, la corporación internacional sigue siendo básicamente nacional por su origen, su base, su comportamiento y sus fines. Su poder se ve acrecentado por la dimensión y el poder de la nación centro y por los resortes e instrumentos de su Estado que pueden apoyarla por los medios y de los modos más diversos, y cuyo espacio se extiende al de los recursos, los mercados y los países en que la corporación se implanta y que sus filiales dominan.

ii) La corporación internacional se presenta como una macrounidad, un conjunto organizado de medios, un sistema de grandes dimensiones, sometido a un centro de decisión único. Es capaz de autonomía en cuanto a la dirección, a la administración, al financiamiento, a la técnica y al mercado. A través de una red de filiales controla establecimientos productivos y comerciales situados en varios territorios nacionales, aunque su ámbito y su perspectiva de operación tienda a ser el mundo entero.

iii) Su comportamiento combina elementos del mercado libre, de la competencia oligopólica, del mando jerárquico directo y de la acción política multifacética. Detenta, controla y maneja cuantiosos flujos financieros y costosos equipos e instalaciones, un personal numeroso y calificado, una masa de empleados y dependientes.

iv) Posee una política coherente, expresión de una estrategia deliberada y traducida en un plan, que en los cálculos incluye

variables no consideradas por firmas nacionales, y supone decisiones tomadas en función de alternativas multinacionales y de un ámbito planetario. Políticas, estrategias, tácticas y planes no tienen sentido si no se considera a la corporación multinacional en su totalidad. La perspectiva de conjunto condiciona el monto y el ritmo de las inversiones y de las producciones, los precios, los beneficios, las innovaciones, el destino de los ingresos, los efectos sobre las importaciones y las exportaciones.

v) La corporación internacional crea su propio espacio, técnico-económico-funcional, por encima de las fronteras nacionales, no coincidentes con los ámbitos físicos y políticos contenidos dentro de aquéllas. En función de su propio espacio, determina sus estrategias, sus métodos de organización, de planificación, de gestión y de control, sus comportamientos. Los intercambios emergentes de su dinámica (flujos de capital, transacciones comerciales, movimientos de personas) se vuelven en gran medida internos y autónomos. Posee su propia balanza comercial y de pagos, y en muchos casos le resulta favorable la comparación entre las cifras de sus negocios, de sus beneficios y de sus activos con las de los productos brutos y presupuestos nacionales de las naciones medianas o pequeñas en que se implanta. Su estrategia y sus operaciones toman en cuenta las particularidades nacionales, pero tienden a establecer la mayor unidad posible de comportamiento entre sus implantaciones, y a transformar los medios ambientes en que sus filiales operan para uniformarlos o para sacar partido de su diversidad. Frecuentemente dominan los poderes públicos de las naciones en que se implantan, los cuales, en el mejor de los casos se ven obligados a negociar con ella en la debilidad y en la oscuridad. Las transacciones internacionales de la corporación mezclan aspectos de Derecho Público y de Derecho Privado, y a veces constituyen tratados disfrazados (Iranian Oil Agreement, 1954). Los caracteres y los resultados de sus acciones se vuelven frecuentemente insumos de diversas tensiones y conflictos dentro de los países, entre éstos, entre regiones y entre bloques.

Como conclusión general de esta caracterización, puede suponerse que no existe una correspondencia necesaria entre el plan de la corporación internacional, por una parte, y los intereses de los países latinoamericanos consumidores o de implantación de las inversiones, por la otra, y sí con mucha frecuencia un conflicto entre uno y otras. Por definición, las inversiones no se cumplen ni operan sino en función de intereses extraños a los países latinoamericanos, y sus motivaciones propias predominan siempre sobre los intereses nacionales. Su distribución y su comportamiento no responde además a consideraciones puramente económicas. Se relacionan también con la existencia de intereses externos de la metrópolis, con su diplomacia y su estrategia militar. Se combinan así los objetivos de maximización del beneficio y de la expansión corporativa a largo plazo con los referentes al logro de posiciones de control, de esferas de influencia, de alianzas políticas y militares.

Los efectos de las inversiones extranjeras en América Latina pueden ser agrupados en tres órdenes interconectados: efectos de especialización deformante, de expoliación y descapitalización, y de subordinación colonial.

2.2. Efectos de especialización deformante.

La corporación internacional tiende a desarrollar solamente los países, las ramas y las regiones que coinciden con un esquema predeterminado de división internacional del trabajo, y en la medida que ello incrementa las ganancias, la capitalización y el poder de las propias inversiones y produce efectos estimulantes en el país de origen. Las inversiones extranjeras se concentran en un número reducido de países, sobre todo Venezuela, Brasil, Argentina, México y América Central.

Se ha hecho ya alguna mención a la distribución de las inversiones por sectores y ramas. Cabe destacar al respecto una tendencia reciente de inequívoca trascendencia: la intensa y creciente transferencia de la inversión norteamericana (y quizás también de otras procedencias), de las actividades tradicionales (minería, petróleo, transporte, industria eléctrica, agricultura tropical), hacia nuevos sectores típicamente urbanos: la industria manufacturera, los servicios comerciales y financieros. Hasta hace algo más de 20 años "se estimaba el valor de la inversión privada de Estados Unidos en las actividades primarias dirigidas hacia la exportación y en los servicios públicos en algo más de la mitad (3.000 millones de dólares) del valor de la inversión norteamericana en América Latina, correspondiendo el resto a las industrias de transformación (incluyendo la refinación del petróleo), comercio, turismo y servicios financieros. En 1966, mientras que el valor de la inversión de Estados Unidos en los sectores tradicionales se estimaba en 3.800 millones de dólares, el de la colocada en la industria manufacturera y los servicios, exceptuados el transporte y la industria eléctrica, aumentó a unos 6.000 millones de dólares, es decir, el doble de la inversión existente en los mismos sectores en 1956. La mayor parte del incremento de la inversión de tipo tradicional tuvo lugar a fines del decenio pasado en la explotación petrolera en Venezuela. Por otro lado, la región presenció durante los diez últimos años una desinversión en los servicios públicos y la agricultura tropical".

"El aumento del valor de la inversión norteamericana en la industria manufacturera, el comercio y los servicios fue vertigi-

noso. En el sector industrial se elevó de 1.250 a 3.075 millones de dólares (casi en 150%); en el comercio, de 350 a 1.150 millones de dólares (más del 200%); y en el sector de intermediarios financieros de 300 a 800 millones de dólares (más del 150%). En el caso de la industria, el comercio y la banca, el proceso se ha acelerado después de 1960, destacándose especialmente el dinamismo de la inversión norteamericana en las actividades industriales en Argentina, Centroamérica, Colombia y México, en el sector comercial de Brasil, Centroamérica y Venezuela y en los servicios financieros en toda la región, excepción hecha de México, donde la participación del capital extranjero en los servicios financieros está prohibida por ley" (Miguel S. Wionczek, "El endeudamiento público externo y los cambios sectoriales en la inversión privada extranjera de América Latina").

Las corporaciones internacionales de los Estados Unidos han estado en mejores condiciones que las de cualquier otra potencia para incorporarse a las nuevas tendencias de diversificación estructural relativa, industrialización y urbanización de los principales países latinoamericanos, y aprovecharlas en su propio beneficio. Han contado ante todo con una superioridad aplastante en cuanto a superabundancia de recursos financieros, desarrollo científico-tecnológico, capacidad productiva, especialmente en industria pesada, maquinaria, electrónica y sectores de punta en general. La dinámica expansiva de las corporaciones internacionales choca constantemente, dentro y fuera de los Estados Unidos, con los límites impuestos por la estructura del sistema y por las consecuencias de la propia acción monopolista. Aquéllas no pueden por lo mismo desdeñar las posibilidades de salida de capitales invertibles y producción excedente en países como los latinoamericanos. Una masa considerable de equipos y maquinarias se vuelven anticuados antes de amortizarse, a raíz de la acelerada renovación tecnológica, deben ser utilizados de cualquier modo, y nada mejor para ello que las zonas menos desarrolladas donde la baratura de la mano de obra compensa la menor productividad, y donde las cargas impositivas presentan tasas inferiores a las vigentes en la metrópolis. Para muchas de las corporaciones internacionales, poco o nada se pierde, y mucho se puede ganar, con la posibilidad de aprovechar y la necesidad de adaptarse a condiciones ya existentes y a procesos en marcha, que de un modo u otro seguirían creándose y desarrollándose. Casi todos los países latinoamericanos —en mayor o menor medida y con diversos matices— han comenzado, forzados por las circunstancias, procesos de industrialización acompañados de medidas de intervencionismo estatal. Unos y otras, aunque evidencien toda clase de limitaciones, dificultan o imposibilitan el mantenimiento de relaciones coloniales según el viejo modelo británico (materias primas contra manufacturas). Ello exige y posibilita a muchas corporaciones internacionales la inversión en ramas de la economía latinoamericana que ya existen o empiezan a desarrollarse, y la promoción de otras nuevas. Ello facilita la superación de trabas para el acceso a los mercados internos; la operación y el control desde adentro, por la producción interna, y desde afuera, por la demanda adicional de importaciones de materias primas, equipos, bienes duraderos de consumo, patentes, técnicos, financiamiento, que proporcionan las casas matrices con sede en la metrópolis; el aprovechamiento de las normas de proteccionismo y fomento industriales; el adelanto respecto a la posible competencia de las corporaciones originarias de otras potencias y de las empresas nacionales. Como resultado, los países latinoamericanos son incorporados de modo más directo al mercado y al sistema de dominación de las corporaciones internacionales y de los Estados Unidos, con la imposición consiguiente de las medidas y de los cambios estructurales que se requieren para tales fines.

Las actividades industriales que las corporaciones internacionales, especialmente las norteamericanas, promueven o en las que participan, se limitan a las ramas que les interesan o no las perjudican, en función del contexto analizado. Un desarrollo industrial de esta naturaleza se limita a ramas extractivas y livianas, productoras de bienes de consumo, especialmente duradero y suntuario. No afecta los factores de atraso subsistentes en importantes sectores de la estructura socioeconómica, y en muchos sentidos los refuerza, y de este modo no prepara ni favorece los prerrequisitos de una industrialización integrada. En algunos casos, se ha buscado asimismo redistribuir unidades industriales norteamericanas de interés esencial, en parte de acuerdo a necesidades económicas, y en parte con fines estratégicos, para ponerlas fuera del alcance de posibles ataques militares.

Merecerían investigaciones especiales las posibles tendencias a nuevas formas de industrialización neo-colonialista de los países latinoamericanos, dentro de los marcos de la nueva división internacional del trabajo en marcha. En tal perspectiva, los países avanzados deberían reservarse las industrias que requieren las mayores concentraciones de capital, por la magnitud de sus inversiones, su complejidad científico-tecnológica, su acelerada evolución, pero que al mismo tiempo demandan menor cantidad de mano de obra, aunque altamente especializada. Los países de la región, por su parte, no deberían limitarse ya a la producción y exportación con técnicas incipientes de materias primas y manufacturas sencillas, e intentar la producción y la exportación industriales con bienes de capital más avanzados y complejos pero que no requieran una gran densidad y sofisticación tecnológicas, empleen mayor cantidad de mano de obra y, por consiguiente, demanden inversiones relativamente menores. A ello podrían agregarse industrias que se basen en los recursos naturales del

país, y que podrían reemplazar productos de industrias declinantes en países avanzados, o que elaboren productos intermedios complementarios de la producción de aquéllos. Ello, por una parte, permitiría a los países latinoamericanos importar más bienes de capital y otros manufacturados provenientes de las metrópolis industriales. Estas, por otra parte, al comprar a bajo precio en países latinoamericanos ciertos bienes que hasta ahora elaboran en su propio suelo con menor eficacia relativa, podrían transferir factores productivos a otras ramas de mayor nivel tecnológico y superior productividad. Se crearía así "un nuevo tipo de especialización e intercambio recíprocamente ventajoso" (Raúl Prebisch, "Nueva Política Comercial para el Desarrollo").

Finalmente, la acción de las corporaciones internacionales sólo permite o favorece el desarrollo de las regiones adecuadas para satisfacer los intereses, necesidades y objetivos de sus inversiones y de sus metrópolis, y por lo mismo el de las grandes ciudades y redes urbanas integrantes de aquéllas, en desmedro del resto del país. Tales regiones, sus metrópolis internas y sus grandes ciudades son favorecidas por un proceso acumulativo y en definitiva auto-sostenido de inyecciones masivas de capital, de dotación de infraestructura y servicios públicos, de diversificación estructural localizada, de concentración de la población, de poder político y de administración pública. Beneficiadas por el movimiento hacia la dependencia y por sus múltiples secuelas, las metrópolis y grandes ciudades, y una parte considerable de los grupos urbanos, refuerzan su papel de sujetos y agentes en el mantenimiento y la consolidación de tal estado de cosas.

El resultado general de este efecto de especialización deformante es la multiplicación de los desniveles, las distorsiones y los conflictos entre ramas económicas, regiones y sectores sociales, y el refuerzo de los efectos de expoliación y descapitalización y de subordinación colonial.

2.3. Efecto de expoliación y descapitalización.

La apreciación del efecto de expoliación y descapitalización requiere confrontar la realidad de la inversión con sus consecuencias económico-financieras.

i) Las inversiones de las corporaciones internacionales han estado constituídas en medida considerable por elementos que aquéllas y sus metrópolis necesitan exportar: materias primas, maquinarias, equipos, patentes, diseños, procedimientos técnicos. La transferencia de maquinaria, frecuentemente obsoleta y ya amortizada en el país de origen, implica no hacer desembolsos efectivos de capital fijo y aumentar la propia independencia financiera. El valor de las inversiones es a menudo exagerado en

los registros de ingreso de capitales extranjeros y en la participación en los financiamientos y empresas locales. A ello se agrega la obtención de facilidades aduaneras e impositivas para la introducción, y el uso de fuentes financieras locales (créditos y subsidios estatales, recurso al mercado local de valores y capitales).

ii) El flujo de inversiones netas tiende a ser escaso e irregular. Durante los últimos diez años aproximadamente, el valor total de las inversiones directas norteamericanas en América Latina aumenta de cerca de 6.000 millones a unos 10.000 millones de dólares, un 70%, pero el flujo de nuevas inversiones hacia el área ha sido proporcionalmente mucho menor que el dirigido a otras regiones. "Considerando la escasa magnitud de las nuevas entradas de capital norteamericano, cabe suponer que la nueva inversión se financió principalmente con utilidades de las empresas existentes, fondos de depreciación y, a últimas fechas, con el uso creciente del ahorro interno latinoamericano movilizado por los intermediarios financieros extranjeros" (Wionczek, cit.).

iii) Los beneficios de monopolio obtenidos son elevados (19,2% de utilidades netas en 1948, 18,8% en 1951). Las salidas anuales de fondos por repatriación de capitales, remisión de beneficios correspondientes a inversiones y reinversiones, regalías, pagos por servicios técnicos y administrativos, amortización de intereses y préstamos, exceden considerablemente el nuevo capital que ingresa por diferentes conceptos, y representan una parte apreciable de los ingresos anuales por divisas.

iv) Los desequilibrios en la balanza de pagos generados por la crisis del comercio exterior y por el peso y modo de operación de las corporaciones internacionales, obligan a recurrir cada vez más al crédito externo. Los préstamos, otorgados por organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) o de las metrópolis (Export Import Bank) operan con modalidades que no ayudan a superar las raíces del atraso y de la crisis, y por el contrario tienden a reforzarlas. Su orientación y su contenido permiten sospechar en muchos casos que ellos revisten un carácter de instrumento político y de presión a través de los cuales las corporaciones internacionales y sus metrópolis hacen prevalecer sus intereses y criterios económicos, políticos y militares, y privilegian correlativamente determinadas formas, direcciones, ritmos y condiciones del crecimiento dependiente. Las pautas de otorgamiento y de supervisión son rígidamente ortodoxas, y enfatizan la lucratividad, los efectos directos e inmediatos en la balanza de pagos del prestatario, la aptitud para la cobertura de gastos en divisas duras, el financiamiento de actividades vinculadas al comercio exterior, al capital extranjero, a la infraestructura. Los préstamos no difieren así, en lo esencial, de las inversiones extranjeras directas, las complementan y sirven. No

financian planes y programas generales de desarrollo, sino proyectos específicos, y prefieren ostensiblemente al sector privado sobre el sector público. Establecen plazos y sistemas de amortización cortos e inflexibles. Se otorgan sin tomar en cuenta la capacidad real de absorción y pago del país receptor, en cantidades inferiores o superiores a las necesarias. Sobre todo, contribuyen al agravamiento de los desequilibrios en la balanza de pagos que deberían atenuar o suprimir, generando una espiral permanente de endeudamiento. Entre 1957 y 1966, la deuda pública externa latinoamericana a plazo mayor de un año se triplica, de 4.100 millones de dólares a fines de 1956 a 12.600 millones de dólares a fines de 1966. La razón entre el servicio de la deuda pública externa y los ingresos en cuenta corriente sube en América Latina en igual período del 5 al 15 por ciento. El servicio de la deuda pública externa (amortización e intereses) se incrementa entre 1956 y 1966 más de cuatro veces, de 450 a cerca de 2.000 millones de dólares anuales. El volumen de los nuevos préstamos ya no basta para cubrir los compromisos financieros originados en la deuda pública contraída con anterioridad.

Se produce así una transferencia de ahorros, no compensada por una entrada aproximativamente equivalente; una presión negativa permanente sobre la balanza de pagos; un drenaje cuantioso de recursos, sustraídos a los países latinoamericanos y transferidos a las metrópolis para fortalecer su poder; una privación de recursos y de dinamismo en perjuicio de las posibilidades de un desarrollo independiente y autosostenido. El dinamismo sustraído a las economías latinoamericanas refuerza simultáneamente a las economías dominantes.

2.4. Efecto de subordinación colonial.

Las inversiones de las corporaciones internacionales llegan a constituir una parte considerable de la inversión total, se concentran en sectores y ramas claves, y ejercen un poder monopólico. De hecho, la expansión de las inversiones extranjeras ha coincidido cada vez más con el proceso de concentración y centralización monopolistas en las metrópolis. Aquéllas han sido y son esencialmente exportación de monopolios, injertadas como cuerpo extraño en las estructuras internas de los países latinoamericanos, y ejerciendo sobre ellas multiples efectos distorsionantes y desequilibradores. La estrategia de las corporaciones internacionales exhibe una preferencia por el más alto grado posible de integración, y por el control directo de sectores, ramas, empresas, mercados. Las principales formas, instrumentos y mecanismos de penetración y dominio —que surgen a la vez por acción deliberada y por impacto estructural intrínseco— son las siguientes:

i) Conexión con mercados mundiales de compra y venta de bienes y servicios y de capitales, y respaldo financiero, tecnológico, político y militar de los centros metropolitanos.

ii) Magnitud del capital y financiamiento independiente.

iii) Dimensión, especialización, alto grado de integración tecnológica, que permiten dirigirse hacia sectores especializados de actividad y controlar la producción y el mercado.

iv) Técnicas administrativas más avanzadas e impersonales, concretadas sobre todo en un tipo de dirección por ejecutivos y administradores reclutados sobre todo en las metrópolis, encargados de la ejecución de las políticas generales de la corporación, y que operan como punto de encuentro de intereses internacionales y nacionales.

v) Entrelazamiento de la corporación internacional con grupos nacionales, a través de la comunidad de directores, la propiedad de acciones, la transferencia de tecnologías pagadas en regalías, la asistencia técnica, la sub-contratación.

vi) Logro de favores y concesiones especiales que convierten a la corporación internacional en inversora privilegiada frente al capital nacional.

El problema de la **tecnología** adquiere en este contexto una decisiva importancia. La situación de subordinación al respecto aparece a la vez como resultado y como causa de la dependencia económico-financiera, social, cultural y política. Las corporaciones internacionales son centros de investigación científica y de innovación técnica, y focos de propagación de sus resultados. La investigación y el logro y aplicación de sus productos se realizan y concretan en el país sede de las corporaciones matrices, y adquieren así una coloración nacional en contradicción con la lógica funcional y a-espacial de aquéllos. Las corporaciones internacionales introducen tecnología a los países latinoamericanos en que operan, a través de las subsidiarias, y de concesiones de licencias y acuerdos, de asistencia técnica a ciertas empresas nacionales. Esta incorporación reviste caracteres y produce efectos que es pertinente discriminar cuidadosamente.

La tecnología ha sido elaborada y se incorpora a los países de la región en función de necesidades y decisiones externas a los mismos, sin consideración de sus condiciones específicas y de sus intereses propios, de sus estructuras y de las etapas de desarrollo en que se encuentran. La tecnología importada no se convierte en parte integrante de las estructuras socioeconómicas internas, salvo en un sentido geográfico y físico. Se inserta bajo forma de enclaves sectoriales y espaciales modernizantes en estructuras básicas que permanecen inmodificadas, y produce así efectos desequilibradores y distorsionantes.

La transferencia de tecnología implica el uso de equipos y métodos de producción diseñados para estructuras y niveles de desarrollo diferentes, impropios para las condiciones vigentes en los países de la región, desfavorables para sus posibilidades de crecimiento, aptos para generar efectos de freno o bloqueo. En muchos casos, la tecnología que se introduce es ya conocida, amortizada y obsoleta en la metrópolis, superada o de desecho. De modo general, la tecnología suele ser de alta intensidad de capital, antieconómica por su costo de adquisición y de mantenimiento; no expande la demanda de mano de obra, y por el contrario refuerza la tendencia a la reducción de los niveles de ocupación y de ingreso. Por las mismas razones, esa tecnología exige un gran mercado, y alimenta la dinámica inherente al monopolio o al oligopolio. Contribuye así a concentrar la renta, condicionando por retroacción la composición de la demanda y orientando las inversiones hacia ramas y unidades con elevado coeficiente de capital y con requerimientos de altos beneficios y de mercados de considerables dimensiones. El énfasis por la producción de bienes de consumo duradero y de tipo suntuario, para sectores de altos ingresos, predominantemente urbanos, determina la despreocupación por la apertura de otros mercados internos (v.gr., el campesino, y el de las masas marginadas de las ciudades), y por lo tanto por los cambios estructurales.

La tecnología se incorpora bajo fuerte control monopólico externo, que refuerza el que se ejerce sobre ramas, procesos y grupos estratégicos de la economía y de la sociedad nacionales. La posibilidad de su uso confiere de por sí una superioridad aplastante a las subsidiarias de las corporaciones internacionales frente a las empresas nacionales. Las corporaciones consideran en principio a la tecnología como activo vital a mantener dentro del ámbito de sus filiales. Ello las lleva a una política general de secreto y de restricción de la difusión y aplicación de descubrimientos e innovaciones recientes y fundamentales, para el mantenimiento de su supremacía. La excepción a esta regla se da en las concesiones de licencias y acuerdos de asistencia técnica a empresas nacionales, para la fabricación de un producto, a cambio de altas regalías usualmente calculadas sobre las ventas y/o de la participación en el capital de aquéllas. Por estos mecanismos, las corporaciones internacionales refuerzan su poder de penetración, sin necesidad de movilizar ni arriesgar capital; el drenaje correlativo de divisas pesa sobre las balanzas de pago ya agobiadas del país receptor; se financian con recursos internos los gastos de la investigación que se realiza fuera del país, y se favorece su concentración en la metrópolis.

La presencia de las corporaciones internacionales no parece así favorable en conjunto al desarrollo de la investigación ni de la innovación autónoma en los países de implantación. Ellas con-

centran una y la otra preferentemente en sus centros metropolitanos. En los países receptores se proponen difundir algunas innovaciones, sobre todo las incorporadas en los productos mismos o necesarias para su producción local, pero no promueven la investigación científica, y menos aún la investigación-desarrollo, en el interior mismo de sus filiales. Estas, en la gran mayoría de los casos, carecen de departamentos a tales efectos, salvo cuando resulta imposible o especialmente inconveniente hacer la investigación en otra parte, y rara vez hacen labores de adaptación tecnológica. Lo expuesto contribuye a explicar que pese a que América Latina ha importado tecnología por más de 450 años, "aún ahora los oasis de modernismo tecnológico se destacan en un vasto desierto de atraso e ignorancia" (Víctor Urquidi).

Finalmente, el comportamiento general de las corporaciones internacionales y, particularmente, los resortes y mecanismos de transferencia de tecnología y de subordinación cultural, confluyen en el proceso genéricamente denominado efecto-demostración, es decir, la incorporación de bienes, pautas y aspiraciones de consumo que se originan en los países adelantados, o que éstos transmiten o incitan. Se crea así un tipo de consumo de masas propio de las condiciones de sociedades muy desarrolladas, pero que no corresponde a los niveles reales de productividad, producción e ingreso de los países latinoamericanos. Este proceso afecta a las clases altas y medias y a los grupos mejor remunerados de trabajadores. Algunas de sus consecuencias más importantes son: mayor penetración y deformación del mercado; refuerzo del compromiso político entre grupos de intereses divergentes o conflictivos; uso irracional de los recursos; resistencia contra el incremento o la reorientación del excedente invertible, según prioridades reales y autónomamente determinadas.

Analizados los nuevos tipos y comportamientos de fuerzas externas, es pertinente volver la atención a las implicaciones y relaciones que de aquéllas derivan para las fuerzas y estructuras urbanas de tipo social, cultural y político.

IV.— FUERZAS Y ESTRUCTURAS SOCIALES URBANAS.

Las corporaciones internacionales penetran y participan en las nuevas formas y actividades basadas y desarrolladas en las metrópolis y grandes ciudades nacionales, se interrelacionan y ensamblan con las clases que en ellas operan y viven o con algunos de sus sectores más importantes. Se refuerza así, simultáneamente, la influencia de las corporaciones internacionales en las clases

y grupos con asiento en los grandes centros urbanos, y de aquéllas y éstos en la transferencia de poderes y controles hacia el exterior.

En los principales países latinoamericanos se ha dado un creciente predominio de las actividades y formas urbanas, y de las estructuras sociales e institucionales correspondientes. La industrialización desnivelada pero acelerada, la expansión de los sectores secundario y terciario, el incremento y la densificación de la trama de relaciones con el exterior, el ascenso del intervencionismo estatal, contribuyen a un tipo particular de modernización, caracterizado por los siguientes rasgos y componentes:

i) Polarización en metrópolis, grandes ciudades y regiones urbanas, que aparecen así como oasis de progreso, modernidad y cosmopolitismo, en relación a grupos poblacionales, sectores y áreas que se mantienen en la marginalidad, el estancamiento y el atraso.

ii) Modificación de la economía, de la sociedad y de la cultura urbanas, por asimilación en diversos grados de caracteres y elementos fundamentales de las naciones industriales avanzadas, o por cambio bajo influencia de aquéllos de caracteres y elementos propios.

iii) Concentración en las metrópolis y grandes ciudades de una densa población en rápido crecimiento, con empleo e ingreso provenientes principalmente de trabajos no agropecuarios o mineros.

Estratificación según criterios predominantemente ocupacionales y técnicos; mayores exigencias de especialización, de calificación y disciplina; diferenciación y segmentación de los grupos, las funciones y los papeles.

iv) Acumulación en metrópolis y grandes ciudades de grandes conjuntos masificados de individuos productores y consumidores; de mano de obra especializada, técnica y profesional; de la oferta de materias primas, productos intermedios, equipos y servicios especializados; de mercados de consumo y de capital; de información y comunicación en grado creciente de disponibildad e intensidad.

v) Incremento en las áreas metropolitanas y gran-urbanas de la predisposición relativa al cambio, a su generación, a su enfrentamiento y a su absorción.

Aumento y refuerzo relativos de las decisiones racionales ante las apciones de las motivaciones de logro, de los valores instrumentales, de las relaciones funcionales y contractuales.

vi) Mayor grado de apertura, flexibilidad y movilidad en la estructura social.

Redistribución relativa del ingreso, entre el sector rural y el urbano, y dentro de éste.

vii) Desarrollo en parte formal y en parte real de la democratización.

Replanteo del esquema de hegemonía y dominación.

Reemplazo parcial de las élites tradicionales.

Aparición de nuevas formas y componentes de la estructura de poder.

viii) Proyección hacia el sector primario, y hacia el agro en general, de fuerzas y formas urbanas de actividad económica y de relaciones sociales.

Cambios en la naturaleza y en la función de la economía y de la sociedad rurales respecto a las urbanas y a las nacionales en su conjunto.

Ascenso de sectores empresariales modernos, especialmente en unidades de mayor concentración técnico-financiera y de organización y comercialización más extendidas y sofisticadas.

Expansión de la clase media rural.

Ensamblamiento de grupos empresariales modernos y medios con grupos urbanos nacionales y con corporaciones internacionales.

Decadencia de sectores terratenientes vinculados a la hacienda tradicional.

Fuerte migración campesina hacia las ciudades, que transfiere una parte considerable del excedente demográfico rural hacia aquéllas, sin aliviar sustancialmente la presión sobre la tierra.

Interesa destacar que, a través de este mismo proceso de modernización general, se han mantenido o agravado los desniveles y distorsiones entre los países latinoamericanos y las fuerzas dominantes del sistema internacional, entre sectores urbanos y rurales, y dentro de las ciudades.

La estratificación social urbana se ha modificado, flexibilizado y diversificado, abarcando una parte creciente de la población total. Aumenta el número de componentes de las clases y capas urbanas. Se producen cambios considerables en su composición interna y en sus funciones; en las pautas de organización, existencia y cultura; en las actitudes y en los comportamientos; en el sistema de relaciones entre clases y grupos, y de unas y otros con las fuerzas, los sujetos y los agentes exteriores que modifican correlativamente sus modos de inserción y operación.

Importancia particular tiene la naturaleza general del proceso de cambio producido en las últimas décadas. El mismo, la transición de una a otra fase, no son consecuencias de la acción deliberada de una clase, grupo o élite que presione sobre el Estado, lo controle y lo utilice para imponer cierto tipo de modificaciones.

Ningún sector social en particular promueve deliberadamente las transformaciones, aprovecha de modo sistemático su aparición, o tiene incluso clara conciencia de los que ocurren y de sus implicaciones. Los cambios se producen sobre todo por efecto de factores accidentales, impersonales, externos a la América Latina y a sus centros de decisión (crisis económicas y militares en el mundo, transferencia del centro capitalista de Gran Bretaña a los Estados Unidos, emergencia del nuevo tipo de corporación internacional), o bien como subproductos de medidas tomadas en favor de los grupos de intereses tradicionales.

Las corporaciones internacionales se interrelacionan y ensamblan con clases y grupos urbanos; contribuyen a generarlos y expandirlos; establecen con ellos lazos de coparticipación y comunidad de intereses que, en algunos casos, refuerzan su comportamiento conservador normal, y en otros debilitan o suprimen su potencial dinámico y transformador. En lo que sigue se prestará atención a los casos de la nueva élite oligárquica, y de las clases medias urbanas.

En las últimas décadas, la oligarquía ha visto considerablemente debilitada su hegemonía tradicional. Esta se ha visto erosionada y cuestionada desde diversos ángulos y a distintos niveles, por los procesos de modificación de la dependencia externa, y de urbanización, industrialización, terciarización y modernización en las principales áreas de la sociedad; por la diversificación de la estructura social; por la emergencia, las aspiraciones y las presiones de nuevos grupos que exigen mayor coparticipación en la distribución y el uso del ingreso y del poder. La oligarquía pierde una parte de su poder político, pero no sus poderes socioeconómicos e ideológicos. Se muestra, junto con la sociedad tradicional, flexible y permeable para absorber ciertos elementos de cambio y de modernización, privando a estos procesos de rapidez y profundidad, y logrando así conservar lo esencial del sistema global y de sus intereses propios. Ello ha sido posible sobre todo por una vasta operación sociopolítica, en parte objetiva y en parte deliberada, en virtud de la cual la vieja oligarquía se ha modificado, transformándose en nueva élite oligárquica, con bases, intereses e instrumentos predominantemente urbanos. Elemento clave de esta operación ha sido la extensión de la coparticipación y la integración creciente con nuevos sectores ascendentes de la nueva clase media alta, vinculados a la intermediación comercial y financiera, a la industrialización, a los servicios, y a la tecno-burocracia pública y privada. La nueva élite oligárquica en emergencia se caracteriza por constituirse y funcionar como grupo más abierto y heterogéneo; de reclutamiento amplio, a la vez endógeno y exógeno; con criterios funcionales y relativamente despersonalizados de ascenso a las posiciones superiores. El proceso ha determinado la necesidad de un nuevo equilibrio socio-económico integrador, y de un compromiso efectivo en lo político y en lo ideológico que permita el control y el uso efectivos de las estructuras de poder y del Estado para garantizar la conservación de lo sustancial a través de los cambios tolerables y absorbibles.

La nueva élite oligárquica se entrelaza con las corporaciones internacionales y sus metrópolis en una trama unitaria de comunidad y solidaridad de intereses. Los grupos antiguos y nuevos que componen la primera se desarrollan en vinculación al mercado mundial de bienes, servicios y capitales que las corporaciones y sus metrópolis controlan. Coparticipan con ellas en la apropiación del excedente económico extraído a los países latinoamericanos. Dependen de ellas para subsistir y progresar, en términos de oferta y demanda, capacidad financiera y técnica, endeudamiento, tutela político-militar de los sistemas nacionales. Las relaciones entre ambos términos son de unidad, pero no de perfecta identidad. Las corporaciones y sus metrópolis se presentan y actúan como socios mayores, y en tal carácter extraen o retienen la mayor parte del excedente económico. Las diferencias, los roces y los conflictos son posibles, y su intensidad varía de acuerdo a la masa de excedente económico, las proporciones de su reparto, las situaciones de crisis coyuntural o estructural, la dinámica de los conflictos sociales en los respectivos países, la incidencia de las relaciones con diversas corporaciones y metrópolis extranjeras y de los enfrentamientos entre éstas. La tendencia a la unidad siempre prevalece, sin embargo, en última instancia, sobre las divergencias y rozamientos ocasionales.

Las corporaciones internacionales incorporan también a su constelación de intereses y de poder a sectores importantes de las clases medias, tanto los de tipo tradicional como los emergentes en los procesos de las últimas décadas (artesanado; pequeña y mediana empresa terrateniente, comercial, financiera y de servicios; viejas profesiones liberales; nuevas profesiones técnico-científicas; burocracia pública y privada). Los principales mecanismos de sometimiento, desplazamiento y ruina o subordinación a través de los cuales la relación de dependencia en general y las corporaciones internacionales operan respecto a las clases medias están referidos al mercado, la ocupación, el ingreso, el efecto-demostración y la imposición de los marcos de referencia cultural-ideológicos y políticos. Su incidencia es altamente relevante para la estructuración y la dinámica de las clases medias urbanas. Estas se presentan como un conglomerado heterogéneo. Carecen de fisonomía propia, de coherencia, de lucidez y decisión para plantearse y ejecutar un papel autónomo y una participación enérgica y decidida en un proceso de desarrollo y cambio. Ninguno de sus sectores logra un pleno control del Estado. En conjunto, han utilizado en mayor o menor grado su propia presión y las de las masas populares urbanas y rurales para imponer a los grupos hegemó-

nicos y a las clases dominantes, sin desplazarlos totalmente, un mayor grado de coparticipación —siempre subordinada— en el ingreso, el poder y las decisiones. No usan su poder político relativamente acrecentado para ejecutar transformaciones profundas del sistema, al que respetan y contribuyen a consolidar.

Las principales características de las clases medias urbanas llegan así a ser: la dependencia de las clases superiores, nacionales y extranjeras, y del intervencionismo y favoritismo del Estado; la falta de ambición política, de creación económica y de renovación social y cultural; la búsqueda de privilegios individuales y de pequeños grupos; el conservadorismo en las opiniones, las actitudes y los comportamientos; la defensa del statu quo; la actuación como masa de apoyo —activo o pasivo— para los regímenes de autoritarismo statuquoista.

Finalmente, las masas populares urbanas, tal como hoy existen, se han ido constituyendo a partir de un rápido proceso en cuya emergencia y características la dependencia externa y las corporaciones internacionales tienen la incidencia a que ya se hizo reiterada mención en páginas anteriores: crisis agraria, urbanización, industrialización, terciarización, crecimiento económico desigual y combinado. El examen de esas masas urbanas detecta ante todo tres características: la formación reciente, el carácter aluvional, la heterogeneidad. Constituyen un conglomerado que engloba capas diferenciadas y a menudo divergentes en cuanto a estructura, situación, actitudes y tendencias. Estas capas son discernibles según ramas de producción y tipo de actividad o de empresa; niveles de calificación técnica y cultural, de ingreso y de consumo; grados de participación social, sindical y política. Agrupan así: el proletariado de las grandes y medianas empresas de tipo moderno y dinámico, correspondientes a las inversiones extranjeras o a los grupos ligados a ellas; trabajadores de servicios, de pequeñas empresas manufactureras y mercantiles, de talleres, de la construcción, del artesanado; personal ocupado en tareas ambulantes u ocasionales; masas marginales expelidas por el agro pero no absorbidas en los cuadros típicamente fabriles y urbanos. La trama general de la dependencia y la acción de las corporaciones internacionales ha incidido directa e indirectamente, no sólo en este perfil general de la estratificación, sino también en los núcleos de trabajadores urbanos ocupados en los centros y enclaves de inversión foránea (minería, petróleo, gran industria). Se trata de un proletariado compuesto por trabajadores permanentes, ocupados en empresas extranjeras de grandes dimensiones, organización sofisticada y elevada tecnificación; o en unidades medianas dependientes de aquéllas. Sus componentes detentan niveles promedio relativamente altos de calificación, ingreso, dotación de servicios sociales y consumo. Su concentración, su ubicación estratégica, sus posibilidades de organización y acción

sindicales, les confieren un fuerte poder de negociación. Aparecen así como una especie de aristocracia obrera, con actitudes restrictivas y auto-defensivas, de mero conservatismo sectorial y legalizado, desinteresado y carentes de solidaridad respecto al resto de la clase y a las masas populares urbanas y rurales. Están particularmente sometidos a los mecanismos del efecto-demostración, a las pautas modernas de consumo compulsivo, y a las ideologías que estos canales incorporan o vehiculizan. Todo ello los lleva al embotamiento de la politización y del militantismo, incluso y sobre todo respecto a los problemas vinculados con la situación de dependencia externa y con la presencia de las corporaciones internacionales.

V.— FUERZAS Y ESTRUCTURAS CULTURALES URBANAS.

En la etapa contemporánea se retoman —con intensidad, amplitud y profundidad crecientes—, ciertos componentes, rasgos y efectos fundamentales del proceso cultural urbano y nacional de los países latinoamericanos cuyas primeras manifestaciones aparecen ya en la etapa de vigencia del modelo primario-exportador de crecimiento dependiente. A través de un movimiento circular acumulativo (o quizás, más exactamente, de una espiral ascendente), la urbanización aparece a la vez como causa y como efecto de la alienación cultural e ideológica hacia lo foráneo, de la europeización y de la americanización culturales. Metrópolis y grandes ciudades nacionales se configuran como ejes y correas de transmisión de las relaciones con el sistema mundial; canales por los cuales circulan los flujos de bienes, capitales, servicios, informaciones y personal; sedes de las clases y grupos participantes —directa o indirectamente, en posición dominante o subordinada, como usufructuarias o como víctimas— en la trama de la dependencia externa, y en la estructura social con fuerte concentración de la riqueza, del ingreso y del poder que es a la vez prerrequisito y resultado de aquélla. Las clases y capas altas y medias de las grandes ciudades latinoamericanas se abren y se someten a las fuerzas e influencias culturales de los centros metropolitanos de Europa y de los Estados Unidos, se vuelven destinatarios, focos intermediarios y mecanismos de propagación y relaboración de aquéllas. En sentido inverso pero de modo interrelacionado, la modernización inducida o reforzada por fuerzas e influencias exógenas estimula al mismo tiempo la urbanización. La gran ciudad aparece cada vez más como el único modo de vida capaz de progreso y civilización, medio de acceso a las satisfacciones materia-

les, sociales y culturales. El atractivo de la vida urbana crece, favorecido por el incremento de la parte de riqueza que retienen las metrópolis internas y las otras grandes ciudades intermediarias, por las nuevas posibilidades (en parte reales, en parte ilusorias), tecnológicas, ocupacionales, de ascenso social, de ingreso y consumo, de gratificaciones múltiples. Los grandes centros urbanos concentran masas humanas expuestas al efecto-demostración, en las cuales se difunden las pautas de uso y consumo de bienes y servicios y, con ello, los componentes y contenidos fundamentales de la cultura que producen las metrópolis de los países avanzados. Tiene lugar así un acelerado desarrollo de motivaciones, aspiraciones y metas, y la modificación correspondiente de actitudes y comportamientos en los miembros de las principales clases y grupos nacionales. La cultura del capitalismo euro-norteamericano proporciona a las clases superiores, medias y populares de las grandes ciudades, en grados y con matices variables, el contenido y el marco de sus pensamientos y de sus acciones. Ellas recepcionan e incorporan formas de producción y de distribución, técnicas, inventos, imágenes, símbolos, pautas de consumo, modas, costumbres, ideas, métodos educativos, tablas de valores, normas, instituciones, soluciones sociales y políticas. La naturaleza y los efectos de esta incorporación, sus mecanismos y agentes, merecen una consideración especial.

La modernización cultural ha sido concebida y buscada —en parte de modo objetivo y en parte deliberadamente— como importación mecánica y como adopción servil de fórmulas, productos y obras cuya elaboración se ha cumplido en las metrópolis avanzadas. Aquélla se cumple por la imitación y la improvisación, con originalidad y creatividad escasas o nulas, como aculturación por impulso y bajo control predominantemente externos. Emergen en definitiva construcciones culturales híbridas, carentes de solidez, coherencia y sentido nacional, que combinan caracteres y elementos propios de las sociedades desarrolladas con otros autóctonos pero modificados bajo la influencia de los primeros, y que no refluyen sobre las bases internas para potenciarlas, sino que contribuyen a frenar o debilitar su emergencia y su dinámica. El cosmopolitismo generalizado atenúa o destruye la posibilidad y la vigencia de la idiosincracia, de la conciencia y de la cultura nacionales.

Estos caracteres y tendencias de la cultura urbana dependiente encuentran explicación y refuerzo adicionales en la naturaleza aristocrática y en el divorcio de las masas populares que aquélla exhibe. La cultura es elaborada, manejada y controlada por y para las fuerzas externas y las clases hegemónicas y dominantes y los estratos superiores de las clases medias con sede en las ciudades, y por los grupos intelectuales que en ellas se originan o se incorporan o de ellas dependen. Las grandes mayorías nacionales, urbanas y rurales, resultan marginadas, en tanto protagonistas y en tanto beneficiarias, de los procesos y productos de la educación y de la cultura, y éstas se ven privadas así del aporte potencial de los individuos más talentosos y enérgicos provenientes de aquéllas. La cultura foráneo-urbana dominante se superpone y sobreimpone a las culturas populares y regionales, mantenidas en la subordinación y la marginalidad; las penetra, destruye y modifica. Las poblaciones rurales, aún las alejadas de la influencia inmediata de las ciudades, son expuestas a la cultura urbana, a través del contacto con diversos tipos de portadores y de medios de comunicación con bases en las metrópolis internas y en las restantes concentraciones poblacionales. La difusión de actividades, instituciones y símbolos, de valores y normas, de motivaciones y aspiraciones, de origen urbano, está en relación con las modificaciones específicas de la sociedad rural, determinadas por sus procesos internos y por los cambios en sus relaciones con el sub-sistema urbano. Los fenómenos inversos de ruralización de la vida urbana, aunque significativos, parecerían no alcanzar un poder contrarrestante decisivo.

Las pautas, las instituciones y los productos de la cultura nacional se incorporan, se asimilan y se relaboran así para funcionar en y para la capital y las ciudades importantes. No buscan demasiado ni logran una adecuación de la cultura a la realidad nacional global, ni una operatividad fuera de las grandes ciudades y de sus clases superiores y medias. Ello contribuye a determinar el menosprecio por las formas de vida y cultura de las regiones internas, y el desinterés por el estudio serio y el conocimiento efectivo de los problemas y posibilidades nacionales, salvo en la medida exigida por la integración al sistema internacional, por los objetivos de explotación colonial del **hinterland**, y por necesidad de modificaciones consiguientes o concomitantes de las estructuras internas.

La naturaleza y los efectos de la dependencia cultural operacionalizada a través de los centros urbanos no puede ser plenamente comprendida si no se toma también en consideración sus **mecanismos y agentes**, sobre todo los siguientes:

i) De modo general, mecanismos y agentes identificados con el sistema de relaciones y estructuras incorporadas a la trama de la dependencia externa, a lo que ya se hizo mención, especialmente la transferencia tecnológica, las pautas de nivel y estilo de vida y de consumo.

ii) Sectas religiosas con centro en los Estados Unidos y en Europa Occidental y bases de operación en los países latinoamericanos (seminarios, escuelas, instituciones de estudio y recreo, casas de estudiantes, servicios sociales).

iii) Medios de información y de comunicación de masas, cu-

yos focos se ubican en las potencias metropolitanas, y se proyectan en las grandes ciudades latinoamericanas, bajo el control de las corporaciones internacionales y de sus Estados. Ello abarca: los diarios, las revistas, los libros de bolsillo, las tiras cómicas, en idiomas originales, o traducidas al español y al portugués; la cinematografía, la televisión y el teatro. Abarca también las agencias noticiosas internacionales, que suministran una parte mayoritaria de la información extranjera, el grueso de la cual suele corresponder a las grandes potencias.

iv) Asistencia técnica proveniente de organismos nacionales de las grandes potencias, o internacionales en que éstas influyen o ejercen algún grado de control.

v) Escuelas bajo control total o parcial de centros educativos con sede en las metrópolis externas.

vi) Alienación progresiva del sistema educativo de los países latinoamericanos, especialmente el universitario hacia las pautas socioeconómicas, culturales y políticas de las metrópolis, sobre todo de los Estados Unidos. A este respecto debe destacarse especialmente el papel de las becas de formación para pre-graduados y de especialización para post-graduados, la asistencia técnico-científica y financiera de universidades y fundaciones extranjeras, y las misiones que la cumplen y supervisan. Se producen así la incorporación, y la imitación pasiva de una particular concepción del mundo, de la ciencia y de la técnica, de la sociedad, de la investigación y de la docencia, y por lo tanto, de normas y valores, de actitudes, opiniones y comportamientos, de orientaciones, temas, teorías, métodos, técnicas, productos, textos; de sistemas organizativos y operacionales. Todo ello es aceptado y aplicado de modo poco o nada crítico, como totalidad perfecta, sin condicionantes, limitaciones, problemas abiertos y conflictos a superar. Ello va acompañado por el sometimiento hacia los criterios y formas de asignación de esfuerzos y recursos, de evaluación, reconocimiento y rechazo, y hacia los métodos de estímulo y disuasión. Dos efectos de esta situación son especialmente destacables.

En primer lugar, se contribuye a reducir o a suprimir la capacidad de los intelectuales, científicos y técnicos latinoamericanos para la incorporación crítica y racional, desalienada y creadora, de las teorías, los métodos, las técnicas y los hallazgos de valor indiscutible que provienen de los centros metropolitanos, y para su relaboración y desarrollo en función de las condiciones reales y de las necesidades específicas de progreso nacional y regional.

En segundo lugar, se contribuye decisivamente al proceso de fuga de cerebros. El sistema educativo nacional forma, lenta y difícilmente y a un alto costo, una élite de especialistas científicos y

técnicos, de nivel alto, reclutados casi exclusivamente en los sectores urbanos de las clases superiores y altas. Sus integrantes resultan menos aptos para articularse a las condiciones y posibilidades actuales del respectivo país que a las de los países avanzados, y están más expuestos por lo tanto a los estímulos materiales, culturales y profesionales que éstos últimos despliegan. Mientras los países latinoamericanos se muestran incapaces de movilizar esa reserva humana que han formado a sus expensas, el mercado profesional de los Estados Unidos y, en menor grado, de Europa Occidental, presenta un alto nivel de demanda a cubrir, no sólo con personal nacional sino también con el proveniente de países satelizados como los de la región, y puede ofrecer un contexto adecuado y una gama de atractivos de todo tipo. De este modo, los países latinoamericanos cumplen una transferencia gratuita de uno de sus recursos más valiosos y escasos, la intelectualidad científica y técnica, hacia las metrópolis y en su beneficio, y para detrimento de sus propias y problemáticas posibilidades de desarrollo autónomo.

Finalmente, no es ocioso señalar que la reacción ante la dependencia cultural asume con frecuencia formas negativas o de subordinación alternativa. Una actitud paranoica y de sectarismo dogmático sospecha la conspiración, la contaminación y la claudicación de todo y en todos; presenta a los intelectuales, científicos y técnicos de América Latina como intrínsecamente predestinados a ser objeto de manipulación y corrupción; predica como solución el absoluto aislamiento, el rechazo del proceso científico universal y de toda teoría, método o técnica que se elabore y aplique en centros norteamericanos y europeos. Ello suele ir acompañado por una falta de alternativas teóricas y prácticas que resulten adecuadas y operativas. El rechazo indiscriminado y en bloque de todo aporte cultural originado en centros y grupos norteamericanos y europeos puede ir unido a una actitud dependiente, de idealización e imitación hacia los elementos provenientes del bloque socialista y de ciertos países del Tercer Mundo.

VI.— FUERZAS Y ESTRUCTURAS POLITICAS URBANAS.

A través de una tradición plurisecular, las metrópolis y grandes ciudades de América Latina han sido cada vez más la sede de fuerzas políticas considerables, de las instituciones políticas fundamentales y del Estado; han expresado y reforzado una creciente tendencia al centralismo político y administrativo. El proceso cumplido en las últimas décadas, y en particular la urbaniza-

ción acelerada y las fuerzas y consecuencias implicadas en la misma, han intensificado tal tendencia, cuya operación ha reactuado a su vez sobre los propios determinantes y condicionantes de esa centralización, como refuerzo y como modificación de los mismos.

Los factores y fuerzas de tipo externo o interno que inciden en la urbanización y en la metropolización aceleradas se identifican, se superponen y se entrelazan con los que han determinado modificaciones en la estructura de poder y la emergencia de un fuerte intervencionismo estatal. Han cambiado las relaciones de fuerzas entre las grandes potencias. La hegemonía del sistema capitalista se ha desplazado de Gran Bretaña y Europa Occidental a los Estados Unidos. El contenido y las formas de la dependencia externa se han modificado. América Latina ha entrado en la esfera de dominación integral de los Estados Unidos, y de sus corporaciones internacionales, que penetran en todos los niveles y aspectos de los sistemas nacionales, y se ensamblan con sectores nativos identificados con las principales actividades y ramas socioeconómicas, culturales y políticas, especialmente las urbanas (industria, servicios, información, ideología). Las estructuras socioeconómicas han crecido, se han diversificado y modernizado. La industrialización y la terciarización, junto con el crecimiento demográfico, se han encontrado en las metrópolis y grandes ciudades. En éstas se modifica la composición de las clases y grupos tradicionales; emergen y se incrementan otras nuevas (clases medias "modernas", empresariado industrial, sectores intelectuales y técnico-profesionales, burocracia pública y privada, proletariado de manufacturas y servicios, masas marginales), con impulso ascensional y capacidad variables.

La estructura de poder se modifica en dos niveles interconectados. En el nivel metropolitano y de las grandes ciudades, se concentran definitivamente una parte creciente y en muchos casos mayoritaria de la población global; los ejes y nexos del sistema de relaciones con la esfera internacional y de intermediación entre aquéllas y el **hinterland**: las fuentes y las formas de poder socioeconómico (sectores secundario y terciario); los polos de control de la economía global; las instituciones, los resortes y los mecanismos de poder político y sus actores. Todo ello incide en el otro nivel, el de las relaciones urbano-rurales.

El peso específico —socioeconómico, cultural y político— del sector rural y del sector urbano dentro del conjunto nacional tiende a desplazarse cada vez más al segundo. Una parte considerable de la población rural se desplaza hacia las metrópolis y grandes ciudades y se incorpora a su ámbito. La economía y la sociedad rurales se mercantilizan y diversifican; caen bajo la dependencia creciente de los centros y procesos urbanos; absorben un flujo contínuo de productos, innovaciones, estímulos, valores,

modelos de vida y de comportamiento que se originan en el exterior y en las metrópolis internas. Una parte de la clase terrateniente tradicional se aburguesa y moderniza, al tiempo que emergen clases medias rurales aburguesadas y modernizadas. Una y otras se convierten en actores principales de las instituciones políticas con sede en el agro, y se entrelazan con clases y grupos del sector urbano. Movimientos e influjos políticos de raíz urbana, reformistas o revolucionarios, sacuden la inercia del campesinado, y lo incorporan a la vida política. La población rural en su conjunto se incorpora a las instituciones políticas nacionales. Estas, los resortes y mecanismos de poder político y el Estado, de raíz y sede urbanas, están bajo el control de actores urbanos y de actores rurales bajo subordinación o en alianza con aquéllos. La hegemonía política urbana sobre el aparato político-administrativo se vuelve ya no meramente formal sino efectiva y perdurable.

La naturaleza espontánea y sorpresiva de los procesos de crecimiento y cambio; su carácter desigual y combinado; la multiplicación de divergencias y conflictos entre el sistema internacional y los sistemas nacionales, y entre clases y grupos; la crisis de hegemonía sin solución definitiva; las frecuentes situaciones de empate y parálisis: todo ha contribuído para que el Estado haya ido emergiendo y afirmándose en las últimas décadas como el único ente organizado e institucionalizado con aptitud para el cumplimiento de las tareas y el logro de los fines, sobre todo los siguientes:

1.— Preservación de las bases del sistema, y obtención de estabilidad, crecimiento mínimo y modernización relativa para un capitalismo dependiente que parece haber pasado directamente, desde una frágil infancia, saltando la juventud y la madurez, a una senilidad apenas encubierta.

2.— Ejercicio de una función supletoria, para la atención de los problemas creados por nuevos procesos y desequilibrios internos y externos, y para la satisfacción de viejas necesidades incrementadas y de otras nuevas, que no encuentran solución ni satisfacción adecuadas a través del comportamiento espontáneo del mercado y de los grupos dominantes y empresas nacionales y extranjeras. La intervención estatal tiende a promover, regular y complementar los desfallecimientos, las insuficiencias o las ausencias de la iniciativa privada, nunca a remplazarla.

3.— Despliegue de políticas compensatorias, anticíclicas y de mero crecimiento.

4.— Defensa de las clases dominantes tradicionales y nuevas, refuerzo y consolidación de su acumulación y poder, reconocimiento de la gran empresa como unidad fundamental de organización y acción socioeconómica.

5.— Creación y mantenimiento de condiciones favorables a la vigencia de un compromiso social y político entre los distintos componentes del sistema de dominación y entre los pretendientes y detentadores de la hegemonía.

6.— Regulación y arbitraje del ascenso y de la incorporación limitada de nuevos grupos al "Establecimiento", de la competencia y conflicto entre grupos extranjeros y nacionales, y entre estos últimos.

Exclusión de las mayorías nacionales respecto de la participación efectiva en las decisiones sobre la distribución y el uso del ingreso y del poder.

7.— Reajuste a las nuevas condiciones internacionales, y regulación de las nuevas relaciones de armonía y conflicto de intereses entre grupos dominantes nacionales y extranjeros, y entre los países latinoamericanos y las metrópolis.

El Estado aumenta el número, el ámbito y la envergadura de sus intervenciones, agencias e instrumentos, y el grado de ingerencia, regulación, promoción y participación directa en actividades que se reputan de interés público. El impacto del intervencionismo estatal se manifiesta en los siguientes aspectos:

a) Aumento del gasto del Estado y del sector público.

b) Participación en la oferta y en la demanda globales de bienes y servicios.

c) Contribución directa a la inversión global, y estímulo directo e indirecto a la inversión y a la actividad de las empresas privadas, para suplir sus insuficiencias y ausencias, complementarlas y reforzarlas, sin sustituirlas.

d) Ingerencia en la infraestructura económica y social y en industrias básicas.

e) Mantenimiento y expansión de la ocupación laboral y, a través de ello y de otros mecanismos convergentes (v.gr. sistemas de seguridad social), de la capacidad adquisitiva del mercado.

f) Multiplicación y entrelazamiento de resortes y mecanismos de tipo monetario, cambiario, crediticio, fiscal, arancelario, de regulación de precios y salarios; la contratación pública, las empresas estatales autónomas.

Como resultado de estos aspectos:

g) Posibilidades múltiples de uso del aparato estatal, del sector público y de la política económica, para influir en la estructura, la orientación y el funcionamiento de la economía y de la sociedad globales; para asignar recursos y distribuir ingresos; para promover la integración de determinadas clases, grupos de interés y presión y factores de poder en un compromiso político estable y operativo que refuerce el orden vigente; y para canalizar, excluir y someter a las clases y grupos marginalizados.

El control del Estado se convierte así en una variable decisiva, para fijar de modo determinado la configuración y la dinámica de la economía y de la sociedad, y las pautas de generación, distribución y uso de la riqueza y del poder.

La concentración demográfica, socioeconómica y de poder político en las metrópolis internas y grandes ciudades hace que el Estado decida y opere cada vez más en función de los intereses ubicados en u operantes a partir de aquéllas, y retroactúe acentuando permanentemente dicha concentración. Esta orientación centrípeta de las políticas estatales privilegia especialmente a la élite oligárquica urbana, a sus apéndices de la alta clase media urbana, y a las corporaciones internacionales entrelazadas con una y otra y con subsidiarias basadas en las metrópolis internas y grandes ciudades. El Estado opera **en última instancia** como expresión del sistema social vigente, y como instrumento de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes, y su actuación corresponde en última instancia a sus intereses, por constituirse y funcionar a partir y dentro de un conjunto objetivo y unificado: la sociedad nacional. El cuerpo de dirigentes políticos y altos funcionarios administrativos del Estado se liga con las clases dominantes nacionales y con las corporaciones internacionales y sus metrópolis por el origen social; por sus actividades mediadoras y reguladoras; por la elección de aquéllos grupos como modelo o punto de referencia; por la ideología y las aspiraciones; por la interpenetración y fusión personal crecientes; por la corrupción; por el temor compartido frente a las presiones y amenazas de las mayorías postergadas y marginadas en la distribución del ingreso y del poder. Clases y fracciones hegemónicas y dominantes tienden a plantear sus reivindicaciones y a satisfacer sus necesidades básicas, a reducir riesgos y a mantener y expander sus ganancias y sus poderes, dentro y a través del Estado. El análisis efectuado anteriormente contribuye a explicar por qué y cómo las corporaciones internacionales se vuelven principales beneficiarias de esta situación.

Por su peso y capacidad de penetración e influencia, por su ensamblamiento con los grupos superiores nacionales, las corporaciones internacionales pueden incidir de modo decisivo en la estructura, el funcionamiento y la orientación del sistema político y del Estado nacionales, y oponerse a todo intento de intervencionismo estatal autónomo y de desarrollo independiente, a la vez que utilizar al Estado para sus fines particularistas. Esta posibilidad se ve reforzada de modo convergente por ciertos rasgos del reciente proceso político latinoamericano y por las presiones directas e indirectas de los centros metropolitanos externos de poder.

Por una parte, en los últimos años se ha ido afirmando en la mayoría de los países latinoamericanos la tendencia al absolu-

tismo político. Ella se ha manifestado a través de la ilegalización de las fuerzas, movimientos y luchas de cambio social; la intensificación de métodos y aparatos represivos; la degradación y la supresión del sistema político-jurídico liberal (Estado de Derecho, soberanía popular, sufragio universal, libertades públicas, controles democráticos). Por otra parte, el Estado norteamericano ha evidenciado su decisión de defender la integridad del llamado "mundo libre", incluída en él América Latina, y de asegurar en ésta un tipo de crecimiento económico dependiente en condiciones de estabilidad social y política. Ello ha implicado una creciente intolerancia hacia cualquier clase de modificaciones internas incontroladas dentro de los países de la región, y la enfatización en los intereses de seguridad y defensa nacionales de la potencia hegemónica, identificados con las corporaciones internacionales, los grupos nacionales superiores y el statu quo interno. Sus órganos diplomáticos y militares se han interesado cada vez más en los problemas internos de cada país latinoamericano, y han tendido a intensificar el control externo de sus políticas económicas y sociales, y de sus procesos socioeconómicos y políticos, y a mantener y reforzar las actuales estructuras de poder. Todo ello ha llevado al Estado norteamericano a ejercer una estricta vigilancia sobre los movimientos y procesos políticos de los países latinoamericanos, la cual va desde los dispositivos de acción preventiva hasta las operaciones internacionales de policía. La escalada de la tutela política externa ha ido incluyendo e integrando:

i) El Tratado de Río de Janeiro de 1947.

ii) El sistema interamericano organizado en la O.E.A., en cuyo seno se adoptan los acuerdos que rigen la política regional y las relaciones entre los gobiernos de América Latina y el de los Estados Unidos.

iii) Las presiones diplomáticas directas de Estados Unidos y de otras potencias, a través de cancillerías, embajadas y misiones especiales.

iv) La subordinación política de los países latinoamericanos hacia la potencia hegemónica en las decisiones de las Naciones Unidas y de otros cuerpos internacionales.

v) La colaboración policíaca, preventiva y represiva (intercambio de información, comités colectivos, ayuda material, entrenamiento, operaciones cooperativas).

vi) Los programas de ayuda militar, enfocados desde el ángulo de una óptica particular que identifica en un haz integrado los intereses estratégicos y económicos de Estados Unidos y de sus corporaciones internacionales y la defensa del statu quo contra todo intento de modificarlo que, a su vez, es visualizado automáticamente como subversión e ingerencia revolucionaria externa.

La ayuda económica de los Estados Unidos se ha combinado y ha operado cada vez más dentro del ámbito estricto de la política de seguridad, como apéndice de la ayuda militar, a la vez que como refuerzo y complementación del desempeño de las corporaciones internacionales. A éstas se ha dado desde la metrópolis externa, y para ellas se ha exigido de los gobiernos latinoamericanos, una amplia gama de incentivos económicos y garantías políticas.

Este condicionamiento externo, que refuerza el de tipo interno emergente de las estructuras nacionales de poder vigentes en los países de la región, se ha reflejado en el comportamiento general del Estado y en la orientación y contenido de sus políticas específicas. El Estado tiende a limitarse a funciones de regulación mínima y de cobertura de las brechas que las grandes empresas privadas dejan abiertas o abren en la economía y en la sociedad; y privilegia y refuerza a esas empresas. La identificación con el statu quo y con los dogmas del liberalismo económico, la defensa y consolidación de uno y otros, se traducen en la auto-abdicación por el Estado de sus posibilidades, poderes e instrumentos de control, orientación y acción transformadora. Los centros de decisión socioeconómica y política tienden a ser transferidos del Estado a las fuerzas del mercado, o sea los grupos privados más organizados y dominantes, especialmente las corporaciones internacionales y, a través de y junto con éstas, al gobierno de la potencia hegemónica. Unas y otro toman y aplican decisiones básicas para cada país latinoamericano que, en sí mismas y en sus consecuencias, escapan a la esfera de control de los países latinoamericanos y de sus Estados, y que éstos deben tomar muy en cuenta para la formulación y la ejecución de sus propias políticas.

A través del Estado nacional, se impone a los países latinoamericanos condiciones generales y específicas —de tipo económico, social, cultural, ideológico, político, militar, jurídico—, que resultan favorables a la creación, a la vigencia y a la consolidación de un status semi-colonial. Las corporaciones internacionales van adquiriendo un control hegemónico sin precedentes sobre la disponibilidad y la asignación de recursos nacionales escasos, y sobre la orientación de las actividades productivas. Gran número de posibilidades y oportunidades positivas y progresistas resultan subutilizadas, mal usadas o perdidas. La capacidad de acumular capital y de resolver sobre sus usos, de adoptar en general decisiones estratégicas para un eventual desarrollo o para su frustración, se va transfiriendo cada vez más, de los países latinoamericanos y sus gobiernos, a las corporaciones internacionales y sus metrópolis que poseen, controlan u operan los recursos naturales, financieros, humanos e institucionales de mayor dimensión y poder de fundamental influencia.

Los Estados latinoamericanos van perdiendo así una parte

considerable de sus poderes, especialmente los que se refieren a la orientación y el contenido del proceso socioeconómico. La soberanía, la conciencia, la identidad nacionales, la nación misma como realidad sustancial y operativa, van perdiendo vada vez más funcionalidad y vigencia, y amenazan con caer en la obsolescencia o la extinción lisa y llana.

Pese a las advertencias iniciales sobre la naturaleza y la estructura de la dependencia externa, la ocasión y el objeto de este trabajo han obligado a enfatizar el papel y la incidencia de las fuerzas, estructuras y procesos de tipo exógeno que operan a partir y a través de las metrópolis y grandes ciudades de América Latina. Ello no implica ignorar o subestimar que en estos centros urbanos emergen y operan también fuerzas, sujetos y agentes que sufren las consecuencias de las situaciones analizadas, las critican y cuestionan, tienden a ejercer una acción destructurante y restructurante sobre aquéllas y sobre el sistema en su conjunto. Su consideración, sin embargo, aunque indispensable para la reconstrucción de la totalidad real, excede las posibilidades y los límites de este trabajo, y exige un tratamiento separado que dejo para una oportunidad futura.

3

POLITICA CIENTIFICA Y CIENCIA POLITICA

Este trabajo se propone explorar el aporte que la Ciencia Política podría efectuar al análisis de las políticas de desarrollo científico y técnico de América Latina, tal como se han dado hasta el presente, y a la formulación de estrategias y políticas tendientes a imprimir nuevas orientaciones y ritmos a ese desarrollo y a un proceso de cambios generales y profundos. Se supone que dicho aporte puede efectuarse en dos etapas. En la primera se cumpliría un esfuerzo de exploración y relevamiento del campo, de elaboración de un esquema analítico, de ubicación y análisis de la información existente. En una segunda etapa, se trataría del diseño y realización de investigaciones empíricas sobre casos nacionales concretos, a nivel global y sectorial, y de estudios comparativos entre dos o más de aquéllos así como de la determinación de los requisitos y componentes indispensables para nuevas políticas científicas (1).

I.— OBSERVACIONES INTRODUCTORIAS.

La evaluación de la ciencia y la técnica y de las políticas referidas a las mismas, en América Latina —su situación, su estructura y su dinámica, su papel actual y sus posibilidades futuras— parece estar despertando un creciente interés en la vida académica, profesional, económica y política, y hasta en la opinión

pública de los países componentes. Este interés se explica por la revolución científica y técnica del siglo XX y, sobre todo, de las últimas décadas; por el ascenso espectacular y el veloz avance de la ciencia y de la técnica como fuerzas, actividades e instituciones sociales de primordial importancia e influencia decisiva y como componentes organizativos de significado y comportamiento crecientemente estratégicos. El carácter exponencial del avance se expresa en hechos significativos. La mayor parte de los grandes científicos de toda la historia están vivos. Se han efectuado más progresos científicos en las tres o cuatro últimas décadas que en toda la historia anterior. Se ha gastado en ciencia, desde 1939, el triple del dinero y del esfuerzo correspondientes a toda la milenaria trayectoria precedente. La ciencia se duplica cada doce años aproximadamente. El desarrollo acelerado y la convergencia general de todas las ciencias y las técnicas en el siglo XX, la multiplicidad e intensidad de sus impactos, han afectado no salmente a aquéllas, sino a todos los niveles y aspectos de la economía, la sociedad, la política, la cultura, la organización y el comportamiento del sistema internacional (2).

La disponibilidad de ciencia y técnica en cantidad y calidad adecuadas, la aptitud para su desarrollo autónomo, se vuelven necesidad ineludible para la supervivencia y para las posibilidades de progreso de cualquier país. Esta circunstancia adquiere especial relevancia para los países del llamado "Tercer Mundo". La ciencia y la técnica son cada vez más mundiales por los problemas que asumen, y por la escala de difusión de los descubrimientos, las invenciones y las innovaciones. Su distribución entre regiones y países dista sin embargo de ser uniforme, se torna enormemente desigual en términos de focos de emergencia y producción, de itinerarios de propagación, de productividad y uso de los resultados. El proceso se caracteriza por una tendencia a la concentración del avance científico y técnico en los Estados Unidos y en la Unión Soviética, en desmedro del resto de sus respectivos bloques, y por la creciente postergación de los países semi-desarrollados y en vías de desarrollo. La **brecha tecnológica** se convierte en factor fundamental de diferenciación entre países de desarrollo primario y secundario; contribuye a concentrar el poder en la cumbre, dentro de cada país y en el sistema internacional; refuerza la división del mundo en conjuntos de naciones - foco, polo o primarias, y naciones periferia, satélite, secundarias, a través del surgimiento de un sistema de interdependencia en la desigualdad de las estructuras científicas y técnicas (3).

En América Latina, la discusión de esta problemática presenta algunas características que dificultan el planteo correcto del problema, su adecuada dilucidación, la concreción de los resultados del debate y del análisis en estrategias operativas. La cuestión ha emergido de modo relativamente tardío, y se discute

en un clima de considerable confusión. Varias posiciones opuestas o poco conciliables, expresión de enfoques parciales y distorsionantes, parecen haber ido surgiendo en la praxis colectiva de los conjuntos, los grupos y los individuos.

Una **primera posición**, reflejo de una actitud conservadora y colonialista, niega importancia a la cuestión. No admite la necesidad ni la posibilidad que los países latinoamericanos cuenten con una ciencia y una técnica autónomas en su generación y en su crecimiento sostenido. Confía en que la creciente incorporación de los países latinoamericanos al sistema hegemónico de los países capitalistas avanzados, y sobre todo de los Estados Unidos, o la alianza con el bloque socialista, aportará a los primeros lo que éstos no serían capaces de crear y usar por sí mismos. Esta posición ha sido objeto de acertadas críticas, a las que me remito, por exceder su análisis los propósitos de este trabajo (4).

Una **segunda posición** corriente, impregnada de determinismo, considera a la ciencia y a la técnica como fundamentalmente autónomas. Las visualiza como autodeterminadas por su propia dinámica interna, constituídas en variables independientes con aptitud para generarse y expandirse por sí mismas, sin reconocimiento de las relaciones y acciones recíprocas con la sociedad global; con una capacidad para influir de modo unilateral y mecánico sobre las estructuras y procesos de tipo socioeconómico, político y cultural, que se convertirían así en variables independientes de las primeras. Los aspectos socioeconómicos, sociales, políticos y culturales de la ciencia y de la técnica resultan así indignos de investigación. El análisis de aquéllas se reduce a un catálogo enumerativo de éxitos y conquistas, —en términos de teorías, métodos, descubrimientos, invenciones e innovaciones—, ilustrado en el mejor de los casos por ejemplos de sus efectos sobre los restantes procesos y estructuras. La actividad, el aporte, la influencia de ambas, no se insertan en el flujo real de la sociedad. No se puede explicar por qué el progreso de la ciencia no es mera repetición y acumulación por variaciones. Se pierde el carácter sociohistórico esencial de la ciencia y de la técnica, su progresividad, su aptitud generadora de novedad, la irreversibilidad e irrepetibilidad de sus avances.

Una **tercera posición** variante peculiar del agnosticismo, niega la existencia de conexiones directas y comprobables entre ciencia y técnica por una parte, y la sociedad por la otra, dadas la complejidad de los aspectos y niveles implicados y la consiguiente imposibilidad de hallar y analizar elementos determinantes y condicionantes, relaciones e interacciones precisas.

Una **última posición**, simétricamente opuesta a la segunda, aunque como ella determinista en sentido inverso, y divergente de la tercera, afirma el predominio prácticamente absoluto de las

fuerzas y procesos de tipo socieconómico sobre los cambios científicos y técnicos, que serían así meros reflejos, productos, epifenómenos de las primeras.

La confusión no es casual, ni imputable meramente a las deficiencias de los grupos implicados, sus miembros, representantes y voceros. Ella refleja, por una parte, las condiciones históricas específicas en la formación y en el desarrollo de los países latinoamericanos; y por la otra, dificultades científicas y metodológicas aún no superadas en el análisis de los distintos aspectos y niveles de las estructuras, sistemas y procesos sociales, y de las correlaciones e interacciones entre unas y otros. Las disciplinas, o ramas de disciplinas sociales, que se ocupan de la ciencia y la técnica, son todavía demasiado nuevas, conjeturales, carentes de una masa adecuada de investigaciones teóricas y empíricas originales. No se ha llegado aún al análisis aproximativamente riguroso y concreto de todos los factores y movimientos que afectan la génesis, la evolución, la estructura y el comportamiento de la ciencia y de la técnica.

La necesidad de llenar este peculiar **rezago cultural** de las ciencias sociales ha comenzado a ser reconocida y enfrentada en las últimas décadas, tanto por especialistas de las Ciencias Físicas y Naturales, como por otros de las Ciencias Sociales (Historia, Economía, Sociología, Antropología, Ciencia Política). Ello se ha manifestado en la gradual emergencia de un cuerpo de conocimientos científicos sobre la ciencia, su naturaleza, su organización y su funcionamiento. Las distintas disciplinas —Historia, Economía, Sociología, Antropología, Teoría Política, de la Ciencia y de la Técnica—, implicadas en esta tarea, exhiben grados variables de evolución, de autonomía del campo, de técnicas especiales, de coherencia de partes, de caracteres propios; y comienzan a producir retroacciones sobre las disciplinas madres (5). Generadas por piezas, aquellas ramas especializadas convergen luego en algunos intentos interdisciplinarios, y comienzan a integrarse en un conjunto mayor que la suma de sus partes, la **Ciencia de la Ciencia**, concebida como el esfuerzo sistemático de logro de conocimiento científico sobre la ciencia y la técnica, en sí mismas, en sus comportamientos, relaciones e interacciones con los restantes sub-conjuntos que integran la totalidad social (6).

La Ciencia Política ha revelado particularmente un atraso respecto al tratamiento de esta problemática. Tal como lo reconoce uno de sus practicantes interesado en el campo, Ward Morehause, no puede considerarse que "la ciencia política de la ciencia y de la tecnología" haya llegado hoy a estar en condiciones de "dar respuesta a todos los interrogantes de las complejas interacciones de la ciencia, la tecnología y la sociedad. Como practicante tenaz de lo que algunos consideran una 'casi-ciencia', renuncio a toda pretensión de la paternidad de la ciencia política

entre las ciencias sociales. Otras disciplinas pueden resultar adecuadas para frasear el dicho ingenioso de George Orwell sobre la igualdad, en **Animal Farm:** 'Todos los animales son iguales, pero algunos de ellos son más iguales que otros'. La ciencia política, en cambio, no cabe dentro de la categoría de las más iguales" (7). La constatación del atraso acumulado y del déficit actual no autoriza la abdicación de todo intento de intervenir en el campo por parte de los científicos políticos de América Latina. Aquellas circunstancias, y la indiscutible relevancia de la esfera política en los problemas de la ciencia y de la técnica, constituyen estímulos combinados para la asunción de tal tarea. En lo que sigue se trata de determinar los niveles y aspectos de un sistema social como el de los países latinoamericanos que un científico político debería tomar en cuenta para el análisis de la política científica existente hasta hoy en cualquiera de ellos, y para la formulación de un nuevo tipo de política científica que debería integrarse en una auténtica estrategia de desarrollo económico, cambio social, democratización política y atenuación o liberación de la dependencia externa.

II.— EL ENFOQUE GLOBAL.

El punto de partida del esquema analítico que se pretende elaborar, visualiza todo sistema social como unidad compleja, conjunto de aspectos, niveles o instancias, cada uno con estructuras propias y eficacia específica, a la vez que constituyendo una matriz unitaria de acuerdo al tipo particular de articulación de los distintos aspectos y de predominio de uno de ellos. La existencia, la especificidad y la eficacia de cada uno de los niveles depende de su ubicación y de su función, de los otros niveles y de sus modos de articulación con ellos y con la unidad del conjunto.

Ciencia y técnica nunca son entidades totalmente autónomas, aisladas y estáticas, determinadas de una vez para siempre. No surgen ni se realizan exclusivamente por sí solas ni para sí mismas. Son parte de un mundo social real, en permanente cambio. Se configuran como actividades e instituciones sociales, con raíces y consecuencias sociales, ligadas a las demás actividades e instituciones, ancladas en ellas y en continua interacción con las mismas. Una constelación de factores, fuerzas, agentes, sujetos, relaciones, estructuras, procesos de tipo económico, político y cultural, presentes y operantes en un sistema o sociedad y en una etapa histórica, contribuyen a determinar y condicionar la emergencia, la perduración, el crecimiento y, eventualmente, la

decadencia de la ciencia y de la técnica; los problemas, las demandas, los fines, los obstáculos, los recursos; los caracteres, actividades, contenidos y productos, y el uso que de éstos se hace; la receptividad y la difusividad; los efectos mayores sobre los otros niveles, aspectos, estructuras y procesos de la sociedad global y sobre ésta en su conjunto. Las influencias sociales no determinan ni condicionan a la ciencia y a la técnica solamente desde el exterior, como cuadro relativamente exógeno, sino que también afectan de manera directa y considerable su constitución interna y sus actividades mismas.

Con relación a los factores socioeconómicos y políticos, de papel esencial, la ciencia y la tecnología tienen **en principio** un papel relativamente secundario. Los primeros contribuyen a determinar el movimiento general de la ciencia y la técnica y sus avances más espectaculares. Las segundas tienen una actuación no motora, sino de aceleración o freno sobre sí mismas y sobre el conjunto social; producen efectos catalizadores, no generadores del cambio. Su importancia puede sin embargo llegar a ser, en determinadas circunstancias, realmente decisiva. La comprensión de esta posibilidad obliga a introducrise en los movimientos de sentido inverso.

La determinación y el condicionamiento de la ciencia y de la técnica por la sociedad global, sus principales sub-conjuntos, grupos e instituciones, aunque efectivas y primordiales, no son sin embargo absolutas. La relación que se establece entre ambos órdenes no es de causalidad linear y mecánica, automática ni unívoca. Sería quizás preferible hablar de relaciones de paralelismo y correspondencia, de ubicación en la misma "longitud de onda sociohistórica". En todo caso, los fenómenos que tienen lugar en los niveles científicos y técnicos no son referibles de modo simplista a los aspectos correspondientes a los desarrollos económicos, sociales y políticos, ni pueden ser considerados como meros ecos de éstos. Tampoco suele existir una armonización automática entre los distintos términos de las relaciones existentes.

Ciencia y tecnología son, a la vez, partes e indicadores del grado de desarrollo de las fuerzas productivas, de la economía, del sistema de relaciones sociales, de la cultura, de las estructuras políticas e institucionales y de la formación global. Al mismo tiempo, ciencia y técnica constituyen un nivel con especificidad, autonomía relativa, eficacia propia, capacidad de retroacción sobre sí mismas y sobre los aspectos, niveles o instancias que actúan como determinantes y condicionantes ubicados fuera de la esfera de aquéllas. Pueden actuar sobre estas últimas como factores de estructuración, movimiento, destructuración y cambio. Nacidas la ciencia y la técnica a partir y dentro del marco de determinadas constelaciones de condiciones relativamente externas a ellas, una vez que logran cierto grado de madurez y dinamismo, y se establecen como medio de generar y garantizar beneficios, poderes y progresos, pueden lograr contenidos y potencialidades que trascienden los motivos y los medios que contribuyeron a crearlas y desarrollarlas, introducirse en todas las esferas del pensamiento y de la práctica, operando como factor influyente y a menudo decisivo de la vida socioeconómica, política y cultural. En tales condiciones, la ciencia y la técnica suscitan cambios en las fuerzas productivas, el quantum del excedente económico, las bases materiales de la sociedad, las relaciones sociales, las estructuras y procesos de tipo político y cultural; en suma, en todas las formas de organización, de funcionamiento y de conciencia de una sociedad. Estos cambios, a su vez, pueden estimular por segunda retroacción el avance de la ciencia y de la técnica. En el proceso por el cual contribuyen al cambio en otros aspectos y niveles, la ciencia y la técnica siguen cambiando en sí mismas, y refuerzan su propio reconocimiento, su status y su prestigio, sus posibilidades operativas.

Así, entre los niveles de la ciencia y de la técnica, y los otros niveles de la sociedad, existe una interdependencia estructural y funcional, se teje una completa red de interacciones. Cambios en un orden o nivel influyen en los otros, en grados y con ritmos variables, y también en los desarrollos sociohistóricos más amplios.

Este enfoque general aporta las premisas y orientaciones más generales que han guiado la elaboración del esquema analítico que paso a considerar y que se refiere sobre todo al problema específico de las políticas científicas.

III.—ELEMENTOS PARA UN ESQUEMA ANALITICO: ASPECTOS Y NIVELES, VARIABLES, RELACIONES. (8).

El análisis de la política científica parte de la suposición que ésta constituye uno de los subconjuntos o subsistemas integrantes de la totalidad considerada (país, región, mundo). Cada subconjunto o sub-sistema aparece organizado, con estructuras estables y procesos activos, relativamente abierto, en perpetuo intercambio con el exterior, es decir, el sistema global, considerado como medio circundante general, y con los demás sub-conjuntos o sub-sistemas. Estos son:

1º El sistema internacional.
2º El sistema social nacional.
3º El sistema de la ciencia nacional.
4º El sistema de la política científica.

Cada uno de ellos incluye, como aspectos o niveles específicos, estructuras y actividades de tipo: i) económico; ii) social; iii) cultural e ideológico; iv) político; v) institucional; vi) militar; vii) científico-técnico.

La división en sub-sistemas y en aspectos o niveles se adopta, por supuesto, para fines analíticos, sin perderse de vista la conexión e interacción de todos ellos entre sí y con la totalidad real, ni el hecho de las ramificaciones mutuas, en virtud de las cuales las estructuras y actividades que aparecen autónomas y como fines en sí mismas por una parte, por la otra inciden o existen y operan en el interior de los demás, como componentes y medios de ellas. El esquema analítico adoptado supone asimismo que las fuerzas, estructuras y procesos correspondientes a los sistemas internacional, social nacional y de la ciencia nacional constituyen insumos que concurren a la formación del producto representado por el sistema de la política científica. El sistema de la ciencia nacional no es objeto de tratamiento separado en este trabajo, aunque se haga reiterada referencia a él durante la consideración de los otros sistemas. Finalmente, ciencia pura-ciencia aplicada-tecnología-técnicas-actividades de desarrollo, constituyen un continuo en que aquéllas interactúan de modo multívoco y tienden cada vez más a constituirse y funcionar como sub-sistema único dentro del sistema de la sociedad global. Por ello, en adelante se usará la palabra **ciencia** en el antiguo significado baconiano, cada vez más adoptado por los medios de la política científica, es decir, como expresión abreviada para la ciencia y técnica, investigación y desarrollo, disciplinas físico-naturales y sociales.

1.— El sistema internacional.

Los niveles y aspectos del sistema internacional que tienen implicancias para la existencia del funcionamiento de la política científica en un país latinoamericano son esencialmente los siguientes:

1.1.— Estructura y dinámica de la economía y de la política mundiales.

1.2.— Focos o polos de formación e incremento de la información científica y técnica, itinerarios de propagación, mecanismos de incorporación y formas de incidencia en el sistema social nacional y en la ciencia nacional.

1.3.— La relación de dependencia:

a) Comercio exterior.
b) Inversiones extranjeras y otras formas de financiamiento.
c) Asistencia técnica.
d) Subordinación cultural e ideológica.

e) Sometimiento político y diplomático.
f) Integración militar.

1.4.— Formas y mecanismos de cooperación internacional y regional.

2.— El sistema social nacional.

Dentro del sistema social nacional se presta atención sobre todo al papel de las estructuras económicas, sociales, culturales e ideológicas, político-institucionales.

2.1.— **Estructuras económicas** (9).

i) Grado de desarrollo previo de las fuerzas productivas (condiciones emergentes del territorio, la población, la división del trabajo social, el nivel técnico heredado).

ii) El sistema de producción e intercambio.

iii) Medios y modos específicos de asignar recursos, y de producir, distribuir, apropiar y usar bienes, servicios e ingresos, para la satisfacción de necesidades materiales y culturales de la sociedad, sub-conjuntos y grupos.

iv) División por sectores, ramas y regiones.

v) Grado de diversificación estructural, móviles fundamentales y predisposición dinámica del sistema económico (en convergencia e interacción con las estructuras sociales).

vi) Producción, intercambio, consumo, inversión, ciencia, como integrantes de una red de varios polos, en acciones y reacciones complejas, entre los cuales circulan flujos de bienes y servicios, de ingresos, de información y de poderes.

vii) Acción de la ciencia sobre el crecimiento económico y, eventualmente, sobre el desarrollo.

2.2.— **Estructuras sociales** (10).

El cuadro de fuerzas, relaciones y condiciones sociales incide sobre la ciencia y sobre la política científica en dos niveles: uno general, y otro correspondiente a los científicos como grupo.

2.2.1.— **Nivel general**, constituído por los siguientes aspectos relevantes:

i) Red de relaciones jerarquizadas de clases y grupos, de estratificación y movilidad sociales, y de procesos de creación y modificación de aquéllas.

ii) Control de propiedad, recursos, ingresos, poder de decisión.

iii) División y organización del trabajo social, de las funciones y de los roles.

iv) Intereses, valores, actitudes, tendencias y comportamientos de las clases y de los grupos.

v) Grado y condiciones de escasez, desigualdad y compulsión; formas de explotación y dominación; dinámica del conflicto, de la lucha y del cambio sociales.

vi) Ejercicio de la hegemonía y de la dominación, o aspiración a ellas, por clases ascendentes, dinámicas, productivas y transformadoras; o por clases instaladas largo tiempo en el poder y en la dominación y explotación del resto de la sociedad; en relación con el sistema de alianzas y conflictos que unas u otras establecen con otras clases y grupos.

vii) Grado de diversificación estructural, móviles fundamentales y predisposición dinámica de las estructuras sociales (en interrelación con las estructuras económicas); especialmente en términos de demandas, oportunidades, recursos, ocupaciones, experiencias, incentivos y disuasivos; y de tipos humanos con influencia social significativa.

2.2.2.— **El científico como grupo social** (11).

La ciencia no es practicada ni difundida por la sociedad en su conjunto, ni por clases y grupos como un todo, sino por individuos y equipos especializados de modo exclusivo y profesionalizado en funciones y tareas científicas, en entes y lugares determinados, dentro del marco de normas e instituciones que definen sus funciones, sus actividades, sus posibilidades y su status. Los científicos están englobados así en un doble sistema de relaciones: a) Externas, con referencia a las estructuras sociales e instituciones más amplias que configuran su situación global; b) Internas, entre los miembros del o de los grupos y con referencia intrínseca a la actividad específica. Son personas sociales, miembros de una gran variedad de grupos (familiares, profesionales, clasistas, nacionales, ideológicos, políticos), expresión, punto de confluencia y nexo de vinculaciones complejas. Responden a problemas surgidos de las múltiples demandas de la sociedad global, de las clases y de los grupos que integran o con los cuales se conectan, según prioridades cuya jerarquía relativa varía en el espacio y en el tiempo. La incidencia de estas influencias y controles (incluso las de la propia comunidad científica, se manifiesta sobre todo en los siguientes niveles y aspectos:

i) Emergencia y persistencia, nivel cuantitativo y cualitativo de los científicos como grupo social.

ii) Reclutamiento, formación básica, entrenamiento.

iii) Preferencias, discriminaciones, tests, barreras (clasistas, políticas, étnicas, edad, apariencia, personalidad, sexo).

iv) Calificación: niveles y tipos de habilidad requeridos para el desempeño de roles científicos, que cambian con el avance de la ciencia y con la modificación de las demandas sociales.

v) Valores, normas y principios, que a su vez se manifiestan en la importancia asignada a los problemas y en los criterios de selección de los mismos como objeto de actividad; en los juicios que inciden sobre la objetividad y exactitud del trabajo; y en las pautas de rigor científico.

vi) Motivaciones reales y aparentes de la actividad.

vii) Actitudes y comportamientos generales y específicos.

viii) Tipos predominantes, según origen social, rol, modo de actuación (señor ocioso, profesional de dedicación exclusiva; explorador, teórico, tecnólogo).

ix) Organización.

x) Medidas de subsistencia personal y de trabajo (sedes, equipos, materiales).

xi) Teorías, métodos y técnicas; tendencias y escuelas.

xii) Tipos de producción y uso de los resultados.

xiii) Mecanismos de información y comunicación.

xiv) Evaluación de conductas, tareas y resultados, por los pares y por los grupos sociales con quienes los científicos se asocian o de quienes dependen (gobierno, empresas, universidades, fundaciones, opinión pública).

xv) Otorgamiento o no de status, según satisfacción o no de requerimientos provenientes de los grupos sociales con influencia decisiva que convergen y se focalizan en los individuos y grupos científicos (derechos, privilegios, obligaciones, prestigio, inmunidad, autoridad).

xvi) Grado de autonomía relativa, de eficacia propia y de capacidad de retroacción de los grupos científicos sobre la sociedad global y sobre sus componentes fundamentales.

2.3.— **Estructuras culturales e ideológicas** (12).

En esta esfera aparecen tres niveles de interconectados: el impacto de las estructuras culturales e ideológicas sobre la ciencia y sobre la política científica; los elementos culturales e ideológicos específicos de los grupos científicos; la retroacción de la ciencia y de la política científica sobre la cultura y las ideologías.

2.3.1.— **Impacto de las estructuras culturales e ideológicas.**

Las teorías y los métodos, los descubrimientos, invenciones e innovaciones no son exclusivamente meros resultados de actividades lógicas y empíricas intrínsecamente consideradas. Reflejan la atmósfera intelectual y emocional, no científica, de un lugar y de una época. Los fenómenos de la naturaleza y de la sociedad son interpretados también en términos sociales, culturales, ideológicos y políticos. Los factores y elementos relevantes que pueden actuar como frenos o estímulos del desarrollo científico y que se relacionan con las estructuras económicas y sociales ya consideradas, son sobre todo los siguientes:

i) Persistencia y predominio de creencias y actitudes mágicas; de dogmas y tabúes religiosos; de prejuicios sociales contra ocupaciones y actitudes de búsqueda, innovación, crítica y cuestionamiento.

Tradicionalismo generalizado; exaltación y defensa del orden; estabilidad valorizada sobre el cambio y el progreso; actitud contemplativa; alto grado de inmovilidad mental.

ii) En sentido inverso a i), apertura y ensanchamiento de marcos y horizontes geográficos, sociales y culturales, y emergencia de un clima de fermentación sociopolítica y cultural en el que se valoriza el cambio, la crítica, la invención y la innovación.

Aparición y vigencia de los valores culturales de la ciencia moderna (racionalismo; inmanentismo, naturalismo, secularización; empirismo; supremacía de la lógica y de la experimentación; pragmatismo; ascetismo mundano; escepticismo hacia la tradición y la autoridad; optimismo; reivindicación de la libertad crítica y creadora).

Diversificación de cuestiones, disciplinas y orientaciones, y multiplicación de interacciones entre ellas y los grupos interesados en las mismas.

iii) Existencia o no de grupos significativos, interesados en la acumulación de conocimientos y técnicas sobre el mundo natural y humano, en su aplicación a la práctica social en todos sus niveles; peso específico e influencia real de los grupos de orientación divergente y antagónica.

Modo y grado de distribución y equilibrio de los poderes socioeconómicos, culturales y políticos.

iv) Posibilidad de competencia entre orientaciones culturales e ideológicas, o monopolio, autoritarismo y capacidad represiva de una de ellas.

Grado de libertad de especulación, experimentación, difusión y confrontación.

2.3.2— **Elementos culturales e ideológicos en los grupos científicos.**

Los grupos científicos, como grupo especializado en una actividad profesional autónoma, incorporan en su conciencia y en su comportamiento elementos culturales e ideológicos. Estos pueden ser tomados de las influencias y demandas de la sociedad global y de las clases y grupos dominantes o en ascenso hacia el poder, recibidos y relaborados, en condiciones y con características específicas, por los grupos científicos; o bien éstos pueden crear sus propios productos culturales e ideológicos.

La cultura de las clases y grupos dominantes proyecta sobre los científicos una constelación de ideas y actitudes básicas, imbuídas de prejucios y justificaciones, tales como las siguientes:

i) Concepción de la ciencia como sistema independiente y autodeterminado, aislado del resto del universo social, independiente de consideraciones socioeconómicas, ideológicas y políticas, separado en principio de las aplicaciones prácticas.

ii) Enfatización del indivilualismo, de la competitividad y de las motivaciones de progreso personal.

iii) Visión del científico como miembro de una élite aparte de la sociedad, mantenido por ésta para que, por los éxitos de su actividad específica, brille sobre la masa.

iv) Tendencia a la autosegregación; dificultades para la cooperación y para el trabajo en equipo; aceptación de barreras entre científicos, entre ciencias y entre países.

v) Defensa de la libertad, identificada con la anarquía, y traducida de hecho en el sometimiento a las formas existentes de poder y de organización social y científica.

Desconfianza hacia la organización profesional, que se tiende a reducir al mínimo, para permitir el esfuerzo libre y espontáneo de los científicos individuales.

vi) Despreocupación por la falta de control efectivo sobre el uso del propio trabajo y de sus resultados, y por las consecuencias sociales y políticas de la ciencia tal como se practica.

Evasión de la propia responsabilidad social y étnica, eludida mediante el recurso a la tradición de la ciencia como búsqueda desinteresada de la verdad, indiferente a los efectos que pueda producir; y transferencia de la responsabilidad a los empresarios, políticos y otros grupos de interés, de presión y de poder.

En sentido inverso, científicos individuales y agrupados pueden, en determinadas circunstancias, interiorizar de tal manera las normas de rol, status, excelencia y ética profesional, y los objetivos de la propia actividad, y vincularse en tal grado a los aspectos inherentes a la especialización en su función o derivados de ella, que sus ideas, sentimientos, actitudes y comportamientos llegan en algunos casos a trascender las demandas, las orientaciones y los límites que crean o imponen las clases y grupos dominantes y las instituciones en las cuales ellos están anclados o de las cuales dependen. Los factores y efectos de esta dinámica son entre otros los siguientes:

i) Tendencia intrínseca a la búsqueda del saber nuevo, y al mejor uso y mayor relación de elementos del saber conocido.

Amor al conocimiento, a la investigación, a la experiencia y a la innovación.

Interiorización de la búsqueda de la verdad y de la actitud crítica como valores fundamentales.

Revaluación del criterio de verdad a través de la introducción de una perspectiva provisionalista que la visualiza como función en movimiento y lleva a rechazar la idea de conocimiento completo y a adoptar una actitud de búsqueda permanente.

Reivindicación del descubrimiento, la invención, la innovación, como resultados de una actividad espontánea, lúdica y gratuita.

ii) Conciencia del valor del propio trabajo, a través de la actividad específica, y del surgimiento de una apreciación generalizada por parte de las clases y grupos dominantes, de la opinión pública, de la sociedad y del Estado.

Confianza en sí mismos; sentido de superioridad, capacidad actual de progreso y posibilidades futuras ilimitadas.

Conciencia de mayores poderes, derechos y responsabilidades simultáneamente.

iii) Generalización de la actitud de búsqueda, crítica y cuestionamiento, de la ciencia hacia la sociedad.

Reivindicación de la libertad de pensamiento, extendida hacia la libertad de los otros.

Sentido de la propia dignidad, con tendencia al reconocimiento de la dignidad humana, y al rechazo de todo lo que implique estupidez, irracionalidad, sufrimiento inútil, persecución.

iv) Planteo de cuestiones no solamente intrínsecas a las actividades específicas, sino también respecto a la sociedad, la cultura y la política: fines de la investigación; relaciones entre la ciencia y el bienestar; responsabilidad social de la ciencia; dialéctica libertad-planificación de la ciencia.

v) Posibilidad de conflictos con grupos dominantes e instituciones vigentes.

Falta de coincidencia o divergencia entre los puntos y líneas del crecimiento científico, y los puntos y líneas de crecimiento de las demandas socioeconómicas, políticas e institucionales, que pueden traducirse en diferencias de ritmo, contenido y orientación.

Vacíos o brechas entre las disponibilidades y posibilidades científicas, y las demandas e imposiciones efectivas.

Obstáculos al progreso científico, falta de uso o uso irracional o negativo de sus productos.

De manera general, los científicos pueden rechazar demandas que consideren injustificadas o destructivas, reconstruir tradiciones obsoletas y obstaculizantes, a la luz de nuevas teorías y experiencias, y del impacto de la propia dinámica y de la presión de clases ascendientes, grupos disidentes, nuevas alternativas y opciones.

2.3.3.— Acción de la ciencia sobre la cultura y las ideologías.

La ciencia puede retroactuar sobre la cultura y las ideologías, ya sea directamente, ya de modo indirecto, sobre las estructuras socioeconómicas y políticas que a su vez influyen en aquéllas. En la medida que ello ocurre, la ciencia puede irradiar o reforzar un tono, un ethos, un clima a la sociedad global. Genera o estimula nuevos modos de hablar, de pensar, de sentir y de actuar sobre las cosas y los seres, sobre los hechos y las teorías, que conducen a nuevas visiones de los problemas científicos, económicos, sociales, culturales, ideológicos y políticos. Puede difundir y generalizar las actitudes de provisionalismo, crítica y cuestionamiento. Puede impactar el modelo general prevaleciente, para sancionarlo, modificarlo o destruirlo y reemplazarlo; contribuir al rechazo y descarte de viejas ideas y prácticas y a la sanción de otras nuevas, así como a una mayor racionalización de la sociedad.

El sistema social nacional se completa finalmente con las estructuras políticas, cuyo tratamiento entronca ya con el de la política científica, exigiendo ambos una consideración conjunta y por separado.

IV.— ESTRUCTURAS POLITICAS Y POLITICA CIENTIFICA (13).

Desde un punto de vista general, **política** es el conjunto de fuerzas, procesos y estructuras por los cuales y a través de los cuales se asigna y ejercita el poder en una sociedad. La ciencia está estrechamente entralazada con el sistema político de cualquier país considerado. Es parte de un orden social que también es integrado por el sistema político; es afectada por ambos y a su vez los afecta.

Particularmente en la actualidad, y de modo creciente y acelerado, el conocimiento científico es poder potencial o efectivo para las clases y los grupos, las naciones y los gobiernos, en términos de creación, expansión y uso de recursos y riquezas, de prestigio e influencia, de capacidad de dominación política y superioridad militar, dentro de cada país y en el sistema internacional. Pero, si bien el conocimiento científico es virtualmente equivalente al poder, tiene escaso valor en sí mismo si no va acompañado por la capacidad para hacer uso efectivo de él, y ello depende de fuerzas, estructuras e instituciones de tipo socioeconómico y cultural, y de fuerzas, procesos, arreglos y estructuras de tipo político que expresan, configuran y condicionan el medio en que la ciencia existe y funciona. La creación y la aplicación de la ciencia depende cada vez más de su generación, difusión y captación por sociedades, grupos e individuos, y cada vez más determinan consecuencias que sólo pueden ser enfrentadas y manejadas en términos sociales y, sobre todo, políticos.

Toda decisión y toda actividad relacionada con las condiciones de creación de ciencia, y del uso de ella y de sus resultados, tienen así un ineludible carácter político. Las decisiones y actividades de carácter científico no se definen en y por sí mismas. Son el resultado final de los intereses, las necesidades y las exigencias de distintos subconjuntos, sectores y grupos, de sus juicios de valor sobre prioridades configurados en programas de naturaleza política, y de sus poderes potenciales o efectivos. Surgen y se desarrollan por los concursos y los conflictos de múltiples influencias particulares, y dentro de una estructura social de poderes que ellas expresan, refuerzan y modifican; y sobre todo lo cual, por añadidura, se ejerce siempre necesariamente un arbitraje de tipo político. En esta perspectiva, las fuerzas sociales reales, más

que las estructuras y los órganos formales, son los que realmente cuentan.

La política aparece así virtualmente como obstáculo o como estímulo para el desarrollo científico, en función de que los factores y variables relevantes para aquél estén sometidos al control y uso por clases, grupos y élites hostiles al cambio o favorables a él, y a la creación, acumulación y uso de conocimientos sobre cosas y personas. En el primer caso, cabe observar que el desarrollo científico racional no se encuentra hoy impedido por razones materiales y técnicas, sino por factores socioeconómicos, culturales, ideológicos y, sobre todo, políticos. La política aparece así, como observara John D. Bernal, como la justificación de lo que no se hace. En el segundo caso, la política puede actuar positivamente, decidiendo la promoción de la ciencia como parte de una determinada estrategia global de desarrollo que dé respuestas específicas a una gama de alternativas posibles. La experiencia histórica revela el papel fundamental de las transformaciones políticas, que sacuden los sistemas, liberan fuerzas, descartan premisas tradicionales sobre el mundo natural y social, crean nuevas condiciones generales y específicas y nuevas pautas de pensamiento y conducta (14).

En el contexto que surge de las consideraciones precedentes, la **política científica**, en el sentido más amplio, engloba el conjunto de intervenciones, decisiones y actividades de distintos tipos de poderes coexistentes en una sociedad dada, tendientes a obstaculizar o estimular el progreso de la investigación científica, y la aplicación de sus productos con referencia a determinados objetivos de naturaleza socioeconómica, política, militar y cultural.

La política científica presenta los siguientes rasgos fundamentales:

1. Su necesidad surge de la insuficiencia constatada de las acciones espontáneas de sujetos y agentes operantes en un medio dado para el logro de una maximización que se considera deseable; y de la necesidad consiguiente de un arbitraje decisorio entre las fuerzas y poderes en concurso y conflicto.

2. Tiene como presupuesto e idea reguladora una cierta noción del progreso: ¿qué novedades (teoría o concepto, descubrimiento, invención patentable, innovación), y qué frutos de ellas, deben surgir y propagarse, con qué velocidad y en qué direcciones, a qué costos humanos, en qué conjunto, con qué grado de universalidad de resultados, beneficios y perjuicios, para quiénes?

3. Engloba respuestas a alternativas, bajo formas de decisiones y opciones.

4. Supone un esquema de la sociedad, a mantener y reformar, o a modificar y reemplazar.

5. Busca beneficiar subconjuntos (sectores, ramas, clases, grupos, regiones) en el seno de un conjunto, de modo desigual en relación a otros que resultan postergados o perjudicados.

6. Da prioridad a ciertos progresos, elige focos o polos de formación e incremento de la información científica, itinerarios de propagación y formas de concreción de los progresos en el seno del conjunto.

7. Reparte de cierto modo recursos escasos para obtener, al menor costo posible, el mejor resultado deseado para el conjunto y para uno o varios de sus sub-conjuntos.

8. Es siempre una respuesta específica a una serie de cuestiones básicas interconectadas: ¿Qué ciencia y qué técnicas son buenas? ¿Para qué y para quiénes? ¿Cuánta? ¿Cómo?

Es preciso distinguir por lo menos entre dos categorías específicas de políticas científicas, que confluyen y se integran en la política científica genérica: la nacional y la gubernamental.

La **política científica nacional** está constituída por el conjunto de políticas científicas correspondientes a las unidades componentes de los subsistemas político, social, productivo, educativo, científico propiamente dicho.

La **política científica gubernamental** se configura como el conjunto de medidas de intervención y acción de los poderes públicos, para frenar o estimular el avance de la ciencia y, con él, un tipo particular de progreso socioeconómico que se considera deseable.

Una política científica puede o no ser explícita. Puede concretarse o no en planes, programas, proyectos científicos. Puede o no establecer una comunicación más o menos regular y armónica con otras políticas, incluso la política económica y general del Estado, sus planes, programas o proyectos.

El carácter reciente, prácticamente inédito, de la política científica, la presenta como innovación social cuya existencia en la realidad es difícil de detectar y probar y cuya investigación supone arduas dificultades. Ello se expresa y refuerza por la inadecuación de la teoría, de la metodología y de las técnicas existentes para la percepción y el análisis, e incluso por la inexistencia de un lenguaje unificado para el tratamiento de las funciones y problemas de la política científica.

Los procedimientos de determinación de la política científica son todavía poco científicos. Aún no puede hablarse de la existencia y aplicación de una previsión científica sobre modelos; ni tampoco de proyecciones claramente explicitadas, clasificadas y agrupadas de exigencias científicas en términos de gastos y resultados. No ha llegado a ser posible calcular de modo explícito y riguroso cuál es la mejor de las soluciones teóricamente realizables en un campo de posibilidades, o actualmente posibles. La ponderación de objetivos, la determinación de prioridades y opciones, la asignación preferencial de medios, son raramente explicitadas de manera precisa y cuantitativa, justificada hasta en

los detalles. Conserva una gran parte de apuesta. Resulta en medida primordial de relaciones de fuerzas y de decisiones de tipo político.

El hecho clave al respecto está dado por la pluralidad, la diversidad, el carácter complejo y heterogéneo de los centros de intereses, de poder y de decisión, sus estrategias y "misiones", sus influencias: clases sociales, grupos y entes científicos, técnicos, políticos, gubernamentales, administrativos, empresariales, sindicales, nacionales e internacionales. La resultante es una proliferación de racionalidades de todo tipo: de los sujetos y agentes, y de los centros de intereses, poder y decisión; de función (científica, técnica, económica, política, militar...); de fines y medios. Las racionalidades múltiples coexisten y se entrechocan; tratan de usar a las otras como medios para sus propios fines; se convierten unas en las otras sin identificarse completamente; operan unas veces como desarrolladas y dominantes y otras como subdesarrolladas y dominadas. Entre las distintas racionalidades se establecen diálogos, intercambios de información, ensayos y errores, conflictos, negociaciones, compromisos. La heterogeneidad y la incoherencia recíproca de las racionalidades, misiones y decisiones parciales implican que ninguna de ellas pueda ser completamente sacrificada a otra, ni tampoco optimizable como si fuera única.

Por consiguiente, la pluralidad de los centros, las funciones, los fines y los medios —principales y secundarios, dominantes y dominados—, deben ser articulados, integrados y simultáneamente optimizados por el arbitraje político del Estado, en una decisión única, referida a la elección de una **función de preferencia** globalizante y compleja, determinada por la **racionalidad de la coherencia y de la estabilidad** del sistema total.

La función de preferencia no es una simple yuxtaposición de racionalidades. Representa la fusión parcial —que no excluye las diferencias— en un conjunto complejo que participa en mayor o menor grado de todas las racionalidades sin identificarse totalmente con ninguna. Es una unidad determinada por el predominio temporario de una o varias racionalidades sobre las restantes, con la consiguiente elección de prioridades y la selección de sujetos y agentes beneficiarios. El poder latente de contestación de las racionalidades dominadas respecto a las dominantes explica la capacidad de evolución de la función de preferencia.

La racionalidad de la coherencia, la función de preferencia que la expresa y concretiza, resultan de un proceso siempre parcial e incompleto de integración. Las proporciones coherentes u óptimas entre los participantes y componentes nunca son conocidas **ex ante.** Se establecen de modo gradual, lento, desigual, bajo la presión de los hechos, por la empiria y las aproximaciones sucesivas, para la corrección de desequilibrios y rezagos constatados e insoportables mediante la adopción de coherencias experimentadas. Ese proceso tiende a lograr, desde la ausencia de incoherencias mayores, hasta la constitución progresiva de racionalidades provisorias cada vez menos imperfectas.

En síntesis, los conflictos y compromisos de racionalidades parciales, dentro y fuera del Estado, se manifiestan, resumen y resuelven relativamente en y a través de la política científica de aquél. Finalmente, tal como observa Ives Barel —cuyo trabajo me ha resultado particularmente inspirador para esta parte del análisis—, "la racionalidad de la política científica participa evidentemente de la racionalidad del régimen social en el cual se elabora. Está condicionada por esta racionalidad del régimen, a la vez en sus posibilidades y en sus límites, y puede volverse a su vez uno de los elementos de apreciación de aquélla" (15).

El examen de la política científica no es fácilmente divisible en partes separadas. Exige un enfoque global que supere la indigencia de los métodos actuales, aparentemente insuficientes para reunir en un todo integrado elementos y puntos de vista fragmentarios y heterogéneos. La búsqueda de este enfoque global presupone y exige sin embargo un esfuerzo analítico que no pierda de vista la visión del conjunto. Este análisis comienza por referirse a los siguientes aspectos y niveles esenciales:

1. Ambiente político general de la política científica (sujetos y agentes, estructuras y procesos).
2. Elementos constitutivos e indicativos de la existencia y grado de desarrollo en una política científica.
3. Contenido y resultados de la política científica en sí misma: formación, dispositivo, financiamiento, cooperación internacional.

V.— EL AMBIENTE POLITICO GENERAL.

En un **sentido amplio**, el ambiente político general de la política científica puede ser concebido como resultante de la existencia e interacción de fuerzas, estructuras y procesos de sujetos y agentes (clases, grupos, organizaciones, individuos), cuyas motivaciones, actividades y productos configuran en conjunto el marco y el ámbito dentro de los cuales la ciencia emerge, es determinada y condicionada, desarrollada y utilizada, para la satisfacción de necesidades más o menos definidas de la sociedad global o de sectores de la misma. La configuración y el análisis del ambiente político deben tener en cuenta el papel de quienes ocupan posiciones clave en el sistema de poder (grado de autoridad, orientaciones, decisiones), y el de las fuerzas sociales que aquéllos representan, que los influyen y presionan, los apoyan y resisten, en

una compleja red de interrelaciones y de convergencias y conflictos de intereses, fines y medios.

Este enfoque amplio, que engloba influencias directas e indirectas, puede ir acompañado de otro más **restringido e inmediato**, que toma en cuenta sobre todo la composición, la estructura y la dinámica del **personal o comunidad de la política científica** en un país y período dado, es decir, el conjunto de individuos, grupos y organizaciones que se ocupan, en tiempo parcial o completo, del desarrollo, de la comunicación y del uso de la ciencia.

En general, el ambiente político se configuraría así por los sujetos y agentes, los procesos y estructuras, y los arreglos institucionales con mayor o menor influencia y eficacia en la creación de condiciones que maximicen la producción, los resultados y los usos de la ciencia. Los componentes que interesa destacar y tener en cuenta en cualquier investigación empírica son los siguientes:

1. **El Estado**, sus órganos, instituciones, funciones y procesos (16).

Los órganos a tener en cuenta son primordialmente los siguientes:

i) El Poder Ejecutivo: presidente; gabinete; ministerios; asesores (individuales o comisiones); elementos clave en ministerios que ayudan a determinar y ejecutar la política científica; burocracia gubernamental; consejos o juntas de planeamiento; empresas públicas descentralizadas.

ii) Parlamento: grado de interés; procesos de información, debate y decisión; comisiones ordinarias y comités especiales.

iii) Poder Judicial.

El papel del Estado se despliega, no sólo a través de los órganos indicados, sino también a través de sus funciones generales:

i) Institucionalización.

ii) Creación de legitimidad y consenso para sí mismo y para el sistema en su conjunto.

iii) Legalidad.

iv) Coacción social.

v) Educación y propaganda.

vi) Organización económica.

vii) Relaciones Internacionales, pacíficas y bélicas.

Cabe aclarar que estas funciones son distinguibles por exigencias analíticas, pero se entralazan de hecho por el origen común y el centro de imputación —Estado—, y por la convergencia o identidad de sus fines y resultados. Las estructuras políticas son multifuncionales, y ninguna de ellas está especializada de modo total y exclusivo. Una misma estructura o institución puede tener funciones diversas. Grupos, estructuras e instituciones de

tipo privalo pueden desempeñar funciones políticas, estatales o paraestatales, de acuerdo a las tendencias burocrático-corporativas que parecen adquirir una creciente importancia en las nuevas formas del proceso político mundial.

A través de estos distintos órganos y funciones se configura el grado de capacidad del gobierno y de la administración, y del sistema estatal en su conjunto, para captar y procesar información y asumir exigencias y objetivos de desarrollo y cambio, incluso las implicaciones y los requisitos del progreso científico y técnico, para la sociedad, los principales subconjuntos y el Estado mismo. El grado de capacidad real puede depender de circunstancias generales tales como las siguientes:

i) La medida en que el sistema social y político y el Estado expresan o no fuerzas interesadas y favorables al desarrollo y al cambio; el equilibrio o desequilibrio de las fuerzas de signo diferente o contrario; la combinación o el conflicto de fines.

ii) La existencia o no de una necesidad imperiosa, de éxitos realizados o inmediatamente posibles, y de popularidad generalizada, respecto a la ciencia, en relación a la sociedad nacional y a los grupos fundamentales.

iii) La incidencia que i) y ii) pueden tener en el reclutamiento, la capacidad, la información, las actitudes, los comportamientos, los poderes reales y las decisiones concretas de quienes ocupan altas posiciones en el gobierno y en la administración del Estado. Más particularmente, disponibilidad de gobernantes y administradores con ilustración intelectual, proclividad a la protección y promoción de la ciencia, adecuación para el enfrentamiento de los problemas e implicaciones de aquélla.

De manera general, la intervención del Estado puede traducirse, separada o combinadamente, en:

i) Demandas y apoyos, de tipo directo e indirecto, a los núcleos y polos de investigación científica e innovación técnica, para el logro de soluciones a problemas que interesan a la sociedad en su conjunto, a algunos de sus grupos fundamentales, y al Estado mismo.

ii) Creación política, legislativa y administrativa, de condiciones directa o indirectamente favorables, para el desarrollo científico; y consagración jurisprudencial de las mismas.

iii) Acción deliberada del Estado para la formulación de una doctrina y de estrategias y tácticas adecuadas para el avance de la ciencia; asignación de recursos; asunción directa de tareas científicas.

2. **Fuerzas, movimientos y partidos políticos**, especialmente sus dirigentes, voceros y cuadros, en la medida en que participan activamente en la lucha por el poder y en los procesos de go-

bierno de un país, ya sea formando parte del Estado o de la oposición.

3. **Instituciones económicas y sociales:** empresas, sindicatos, entes culturales, universidades (17).

4. **Grupos de interés, presión y poder:** organizaciones empresarias y sindicales, fuerzas armadas, Iglesia. Los mismos deben ser considerados en la medida en que despliegan formas de intervención activa y directa en el sistema político, ya sea desde fuera del Estado, en interrelación con individuos que ejercen funciones políticas, o desde el interior mismo del aparato de gobierno y administración pública.

5. **Personal o comunidad de la ciencia.**

La importancia de este grupo, de sus componentes organizados y de sus líderes, puede ser determinada y evaluada sobre todo con relación a los siguientes aspectos:

i) Número de miembros, global y por categorías; diversificación del cuerpo; complejidad del sistema institucional.

ii) Capacidad de presión sobre las élites políticas y administrativas, y de creación de alternativas de políticas para aquéllas.

iii) Número, complejidad, regularidad e intensidad de las relaciones entre el Estado y los otros componentes enumerados del ambiente político general, y la comunidad científica, especialmente en términos de ofertas y demandas, y de estímulos y disuasivos.

iv) Existencia o no de representación y de acceso institucionalizado al poder.

v) Inserción o no, y en caso afirmativo del grado, en el sistema nacional, de decisiones y de planeamiento.

vi) Grados y formas de influencia de los componentes del ambiente político general en la estructuración y la dinámica del personal o comunidad de la ciencia, en sus actitudes, comportamientos y logros.

Otro componente que presumiblemente tendría importancia en la configuración y funcionamiento del ambiente político de la política científica, pero cuya determinación teórica y empírica apenas ha comenzado, es el referido a los llamados **sujetos-motores**, los grupos e individuos que pueden imbricarse en un proceso de desarrollo socioeconómico y político, incluso promoverlo y dirigirlo, y que así mantienen, atraen, animan y movilizan el potencial de investigación y los equipos dispersos.

VI.— ELEMENTOS CONSTITUTIVOS Y CONFIGURATIVOS.

El surgimiento y la existencia efectiva de una política científica, en un país y en una etapa de su evolución, constituyen un prerrequisito esencial para la supresión de obstáculos y la reducción de desniveles y distorsiones en el desarrollo y uso eficaz de la ciencia referidos al logro de objetivos de progreso nacional. Ello contribuye asimismo a la coordinación entre la política científica misma y otras políticas socioeconómicas del país. Disminuye las incertidumbres en los procedimientos de negociación tendientes al logro de decisiones en materia científica. Puede contribuir a determinar la inexistencia, la reducción o la supresión de la brecha tecnológica.

La imperiosa urgencia de contar con una política científica real y operante se ve reforzada por el inevitable rezago que la misma sufre siempre, aún en los casos más favorables. La velocidad del progreso científico, su interdependencia y su influencia recíproca con las restantes esferas, niveles y aspectos de la sociedad y con ésta en su conjunto, complican la tarea del Estado para la adaptación a los cambios y para la imposición de una orientación que se juzgue positiva; alteran los términos de los viejos problemas y hacen surgir problemas nuevos; determinan continuas modificaciones de las estructuras, funciones y modalidades de la política científica, que siempre surgen y se cumplen en retraso respecto a la dinámica real.

La existencia y la efectividad de una política científica puede ser determinada mediante una serie de criterios e indicadores, referidos a pautas, estructuras y procesos sociales de pensamiento, de organización y de acción, y a tipos de información y comunicación. Los criterios e indicadores pertinentes pueden ser agrupados en cuatro órdenes significativos: 1.— Ideología de la política científica. 2.— Grado de desarrollo de las organizaciones de investigación. 3.— Grado de desarrollo de los órganos centrales de política científica y de su integración en el sistema nacional de decisiones. 4.— La política científica como sistema de información y comunicación.

1.— Ideología de la política científica (18)

La emergencia y el grado de desarrollo de la ideología de la política científica en una país y momento dados, reflejan la convicción compartida en mayor o menor grado por los dirigentes y componentes de las principales instituciones sociales sobre la importancia de las interacciones entre ciencia y sociedad, y se expresan en un acuerdo mínimo sobre la necesidad de utilizar la

ciencia y la técnica como actividades indispensables para encarar y resolver los problemas básicos del crecimiento o del desarrollo económicos, del cambio social y del sistema político (nacional e internacional), y de operar en tales esferas de modo racionalizante y deliberado. Ello depende de factores y circunstancias como las siguientes:

i) Nivel de desarrollo general del país; tipos de estructura socioeconómica, de cultura y de sistema político.

ii) Monto e intensidad de la actividad científica cumplida en el país, en el pasado y en la actualidad, y grado de difusión y uso de los resultados.

iii) Grado de implicación efectiva de las distintas instituciones sociales en el cumplimiento de actividades identificadas con la ciencia o vinculadas con ella.

iv) Conocimiento de los dirigentes y componentes de las instituciones sociales sobre la importancia de la ciencia en el propio país, y sobre las realizaciones de otros países y sistemas.

v) Confrontación y discusión sistemáticas entre los dirigentes de las principales instituciones sociales, y en el público general, sobre el papel de la ciencia y sobre la necesidad de una política deliberada al respecto.

2.— Organizaciones de investigación científica (19)

Las manifestaciones de una ideología de la política científica configuran un indicador necesario pero no suficiente de la existencia y efectividad de aquélla. Se requieren otros indicadores adicionales que permitan revelar el paso de la fase embrionaria de formulaciones abstractas, a la fase de plena expansión, de realizaciones y de penetración real de la política científica en la sociedad. Estos indicadores están referidos ante todo a la dimensión y a la complejidad de las estructuras, las funciones y los mecanismos del personal o comunidad de la ciencia, es decir, de los grupos y organizaciones que se ocupan, total o parcialmente, del desarrollo, difusión y uso de la ciencia. Esta esfera parece presentar, en la mayoría de los países considerados, una diferenciación sucesiva o coexistente de elementos y formas componentes, tales como los siguientes:

i) Investigación como resultado de la actividad de científicos individuales, aislados o unidos en asociaciones (con o sin algún grado de reconocimiento estatal).

ii) Establecimiento de centros propios por empresas privadas, universidades, facultades, grandes escuelas, con o sin apoyo y financiamiento gubernamentales.

iii) Creación de instituciones de investigación relativamente autónomas o semi-autónomas (institutos, academias, fondos, fundaciones), para el apoyo o para la realización de investigaciones en diversos campos.

iv) El Estado establece investigaciones institucionalizadas de servicio público (meteorología, astronomía, agricultura, geodesia, salud), y centros para tareas consideradas de importancia nacional (energía atómica).

v) Multiplicación de organismos de investigación (institutos, centros, laboratorios, servicios, estaciones), generalmente agrupados en conjuntos más o menos vastos, con grado variable de autonomía jurídica y administrativa, y diferencias de naturaleza, de contenido y de alcance de sus actividades.

Para la clasificación de estas formas parecería conveniente la combinación de dos criterios: el institucional y el de la especialidad científica.

3.— Organos centrales de política científica (20)

La multiplicación de actividades y entes de investigación, de tipo público y privado, sugiere y exige cada vez más la necesidad de una política y de órganos de coordinación de esfuerzos y de planificación del desarrollo de la ciencia.

Las funciones de tales órganos, si se resume la diversidad semántica que se despliega en el conjunto de leyes de creación y estatutos rectores, parecerían tender a ser las siguientes:

i) Estímulo, promoción, intensificación, mejoramiento, desarrollo de la ciencia.

ii) Canalización, coordinación, equilibrio, integración de los esfuerzos aislados.

iii) Decisión, control, supervisión.

iv) Proyección y prospección, programación, planificación.

v) Uso adecuado de los resultados.

La responsabilidad por el cumplimiento de esas funciones puede ser asumida por:

i) La oficina del presidente o del primer ministro.

ii) El gabinete en su conjunto.

iii) Un comité interministerial.

iv) Un ministro, o un comité ministerial; o un reparto de funciones entre varios ministerios.

v) Un cuerpo nacional consultivo y|o administrativo.

vi) Una comisión nacional (v.gr. para la energía atómica).

Circunstancias relevantes se refieren a las distancias entre los órganos superiores de política científica y el centro del poder ejecutivo; a los diferentes grados de participación y de integración de los primeros en el sistema nacional de decisiones; a la mera existencia en el papel, o a la mayor o menor conversión en mecanismos y pautas de acción social.

4.— La política científica como sistema de información y comunicación (21)

Los subconjuntos o grupos que producen y usan ciencia, y que configuran el ambiente en que ello ocurre y en que se elabora y ejecuta una política científica, pueden ser considerados como subsistemas integrantes de un sistema de información y comunicación de la política científica. Como la política científica en general, su sistema de información y comunicación constituye una innovación social reciente, apenas emergente, difícilmente detectable y susceptible de comprobación en la realidad social. No existe aún un modelo general del sistema de información y comunicación de la política científica, ni siquiera en un estudio primario de elaboración; ni tampoco un estudio sistemático de los componentes de base de tal sistema.

La hipótesis básica a este respecto es que cada uno de los subconjuntos o grupos que tiene alguna participación o influencia en la creación, desarrollo y utilización de la ciencia y de la política científica, genera y trasmite informaciones específicas sobre la ciencia y sobre sus lazos con los procesos socioeconómicos, políticos y culturales en un ámbito determinado (nación, región plurinacional, mundo), y usan los elementos informativos proporcionados por los demás subconjuntos o grupos. La información está referida esencialmente al potencial, los componentes, los procesos y los resultados de la investigación y de la innovación, y a la interacción de aquéllos con los restantes componentes y procesos sociales.

El subsistema de la política científica, en la medida en que tenga algún grado apreciable de desarrollo, recibe así la materia prima necesaria para su propia formulación y ejecución, proveniente de los subsistemas internacional, social nacional y de la ciencia nacional. Elabora y utiliza la información para dar a las estructuras y procesos de investigación e innovación plena eficacia en función de los objetivos buscados. Coordina funciones entre las estructuras y procesos correspondientes a distintos niveles y esferas. Mejora los mecanismos de formulación y solución de los diferentes problemas, y el grado de eficacia de funcionamiento del subsistema científico en sentido amplio (Investigación & Desarrollo). Asume, concreta y pone en práctica las implicaciones que todo ello tiene para la estrategia, la dirección y administración, la ejecución, el control de gestión y de operaciones.

Puede suponerse en consecuencia que la existencia misma de la política científica, su grado de madurez, su eficacia, son funciones directas de su desarrollo como subsistema de información y comunicación; de su complejidad, flexibilidad y sensibilidad con respecto a todos los sectores y medios relacionados con la ciencia; de la cantidad y calidad de información que recibe, produce, trata y trasmite a través de la sociedad, sobre el estado y desarrollo de la ciencia y de la política científica, y sobre las interacciones de ambas con los componentes y procesos de la sociedad global.

A su vez, el desarrollo y madurez del subsistema de información y comunicación de la política científica depende de la creación y vitalidad del mayor número posible de sus componentes; de su ligazón con otros subsistemas relevantes (internacional, social nacional, científico, de decisiones); de la medida en que dichos componentes y sus estructuras existan sólo en el papel, o cumplan nada más que algunas de las funciones atribuídas, o tengan capacidad para transformarse en una plenitud de acción social efectiva.

Una distinción es digna de señalarse al respecto. El **sistema formal** de información y comunicación de la política científica es un reflejo, que retiene sólo los rasgos mayores netamente objetivados, de un sistema mucho más complejo y difícil de percibir y analizar: el **sistema no formal** de comunicación de la política científica. En este último se hace la mayor parte del trabajo diario, y se toman las decisiones concernientes al desarrollo y uso de la ciencia en base al compromiso entre las fuerzas concurrentes y las alternativas y opciones emergentes.

El nivel de evolución y la organicidad del subsistema de información y comunicación de la política científica determina, e incorpora como uno de sus principales componentes e indicadores, la **función de coordinación de actividades** cumplidas en distintas esferas y aspectos. A su vez, esa función incide en la eficacia de las estructuras mismas de la política científica y en la naturaleza dinámica de sus relaciones con otros elementos correspondientes a los otros subsistemas, especialmente el científico nacional.

El grado de desarrollo de la función de coordinación puede ser evaluado según una escala que incluye requisitos y tareas como las siguientes:

i) Intercambio entre agencias de información sobre planes en curso; inventario de trabajos de ejecución; análisis de doble empleo, indicación de fallas posibles, evaluación del contenido de los programas y proyectos.

ii) Exposición comprensiva de los fines comunes hacia los que se supone deben tender la política gubernamental general y la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos.

iii) Estudios de políticas de recambio, con evaluación de sus consecuencias.

iv) Comunicación entre agencias sobre planes futuros. Proposiciones con evaluación presupuestaria.

v) Coordinación entre agencias para la planificación futura en común tendiente al logro de objetivos al nivel gubernamental.

Comparación de estos objetivos con el conjunto de planes de las agencias.

Concentración de acuerdos para llenar los vacíos y evitar los dobles empleos, y para el uso en común de medios especializados.

vi) Atribución o reasignación de programas, tendiendo a conferir al esfuerzo total el máximo de eficacia.

Transferencia de funciones y de recursos.

Proposición de modificaciones legislativas.

VII.— EL CONTENIDO DE LA POLITICA CIENTIFICA (22).

La evolución de la política científica como innovación social puede ser determinada, no solamente por los elementos ya analizados, sino también, más en detalle, por otros criterios adicionales, cuyo tratamiento debe ser omitido en este trabajo por razones de espacio. Es pertiente en cambio desplazar ahora la atención hacia el contenido de la política científica, referido especialmente a los siguientes aspectos: formación, dispositivo, financiamiento, cooperación internacional.

1.— Formación.

Este aspecto y fase de la política científica incluye necesariamente por lo menos las siguientes tareas:

1.1. Disponibilidad de información cuantitativa, en un nivel adecuado de abundancia, precisión y regularidad, sobre el estado actual de la ciencia; y análisis de esa información; todo ello referido sobre todo a:

a) Instituciones y órganos.

b) Personal: número de estudiantes sobre población; número de profesores, docentes, investigadores, graduados, doctorados; científicos empleados en el gobierno, la universidad, la empresa privada.

c) Producción: volumen de literatura científica; total por campos, autores, fechas; cantidad de trabajo y número de trabajadores científicos en los centros de investigación y desarrollo; etcétera.

1.2. Visión prospectiva de objetivos, generales y sectoriales, simples y compuestos, y de sus ligazones (científicos, técnicos, económicos, políticos, militares), durante períodos medios y largos (23).

1.3. Traducción de objetivos en medios materiales, financieros y humanos; y en costos y precios.

1.4. Examen del uso de los conocimientos científicos y de las innovaciones técnicas, en el presente, en proyección y en prospectiva.

2 **Dispositivo** del personal, los equipos y los materiales, en unidades de producción científica y de innovación técnica. Especialmente:

i) Racionalización de las unidales, en cuanto a su dimensión y organización óptimas, y en cuanto a los lazos existentes o a crear entre ellas.

ii) Convergencia de esfuerzos entre unidades (acciones concertadas, circulación de información).

iii) Formación de personal que resulte insuficiente —en número, calidad y especialización—, en el momento de formular la política científica, y con respecto a los objetivos trazados.

3.— Financiamiento (24).

El análisis de este nivel debe incluir como mínimo los siguientes aspectos:

3.1. Agentes y procesos de decisión en la asignación de tareas y recursos.

3.2. Mecanismos de negociación y arbitraje entre centros político-administrativos, científicos, empresariales, sociales de diverso tipo, sobre alternativas, prioridades, opciones, montos.

3.3. Criterios teóricos y prácticos de estimación de necesidades, y de evaluación y medición del gasto científico y de sus consecuencias globales y parciales.

3.4. Naturaleza de los recursos: económicos, financieros, materiales, humanos.

3.5. Origen de los recursos:

a) Nacional: público, privado.

b) Internacional: por países, públicos y privados; organismos internacionales o supranacionales, públicos y privados.

3.6. Destinatarios:

i) Ciencia pura, aplicada, desarrollo.

ii) Militares, civiles.

iii) Universidad, sector público, sector privado.

iv) De alcance nacional, regional o local; por sectores; por disciplinas.

v) Laboratorios, institutos, centros, plantas-piloto.

4.— Cooperación Internacional (25).

4.1. Existencia o inexistencia de definición y de criterios precisos y exactos respecto al supuesto dilema: esfuerzo nacional especializado vs. cooperación internacional y regional.

4.2. Criterios, formas y resultados de la especialización nacional.

4.3. Formas y métodos de la cooperación internacional:
a) No gubernamentales.
b) Intergubernamentales.
c) Estructuras orgánico-funcionales de cooperación.

4.4. Perspectivas de cooperación a través de la integración latinoamericana:
a) Ventajas y requisitos.
b) Obstáculos.
c) Antecedentes internacionales y regionales.
d) Diseño de formas institucionales (v.gr., corporación pública multinacional para el desarrollo científico conjunto).

VIII.— FUENTES.

La elaboración detallada y la puesta en aplicación para casos concretos del esquema analítico que se ha expuesto, requieren la utilización de amplias y diversas fuentes de información, entre las cuales se considera destacables las siguientes:

1. Escritos, declaraciones, estudios, informes, emanados de:
i) Presidente, primer ministro, ministros, jefes de departamentos o de grandes organismos gubernamentales.
ii) Comités consultivos de la política científica, consejos de investigación, academias, fundaciones.
iii) Partidos políticos, sus dirigentes y voceros: programas, declaraciones electorales, resoluciones parlamentarias.
iv) Consejeros de la política científica, científicos en actividad, autoridades universitarias, empresarios.

2. Presupuestos nacionales, provinciales y locales que mencionen gastos concernientes a la investigación.

3. Programas de investigación de empresas, agencias, universidades, institutos, laboratorios, entes sociales, impresos separadamente o como parte de un plan general.

4. Publicaciones periódicas de series estadísticas sobre diferentes indicadores del estado y tendencias de la investigación, correspondientes a todas las organizaciones y niveles de la ciencia y de la política científica (potencial, programa, recursos, realizaciones, etc.).

5. Estudios, revistas, informes (conferencias, simposios, comisiones), libros, sobre:
i) Historia, economía, sociología, psicología, política, administración, de la ciencia.
ii) Cuestiones y problemas de política científica, general o sectorial.
iii) Casos particulares de toma de decisión y ejecución de investigaciones e innovaciones, por parte de organizaciones e instituciones dedicadas a tales actividades.

6. Periódicos, diarios y otras publicaciones que, de manera exclusiva o parcial, regular o episódica, contienen materiales sobre problemas y aspectos básicos de la política científica.

7. Bibliotecas del país que reúnen y difunden materiales referidos a la ciencia y a la política científica.
Estas fuentes pueden contener elementos concernientes a:
i) El nivel internacional, nacional, provincial y local.
ii) Sectores particulares: gobierno, universidades, empresas públicas y privadas, agro, industria.
iii) Investigación fundamental, aplicada, de desarrollo.
iv) Dominios particulares: ciencias físicas, naturales, sociales.

IX.— DE LA EVALUACION CRITICA A LA AFIRMACION ESTRATEGICA.

El aporte que la Ciencia Política puede hacer a la problemática bajo examen no puede ni debe limitarse a la mera constatación de la situación existente, para deplorar sus limitaciones e inconvenientes y, eventualmente, agregar algunas tímidas sugestiones de reformas parciales. La contribución de los cientistas políticos latinoamericanos debe combinar la evaluación crítica de las estructuras y tendencias actuales con la formulación de una estrategia operativa que inspire y vigorice el trazado y la ejecución de una nueva política para el avance científico y técnico de los países de la región, en estrecho enlace con una estrategia global de desarrollo económico, cambio social, democratización política, creatividad cultural y recuperación de la autonomía en el sistema internacional. La exploración de este ámbito excede los fines y límites del presente trabajo y requiere un tratamiento separado.

Para terminar, y como puente para dicha tarea a cumplir en algún trabajo futuro, es pertinente destacar que la formulación de una política científica alternativa requiere el replanteo previo o concomitante de algunas cuestiones básicas de tipo general, y la toma de posición al respecto.

Por una parte, es imprescindible que cada uno decida, al nivel de su individualidad y de su papel en la vida colectiva, su opción ante el dilema que en la actualidad se presenta cada vez más claramente a escala nacional y planetaria: ciencia al servicio de la monopolización extrema de la riqueza y del poder, de la burocratización y de la tecnocratización llevadas a extremos inhumanos, para el universo concentracionario, para la coacción, la asfixia, y la destrucción de la libertad humana; o ciencia para la superación del reino de la necesidad y el paso a la creación de posibilidades ilimitadas de bienestar, libertad y expansión de la personalidad individual y colectiva.

Por otra parte, la formulación de una política científica integrada en una estrategia global de desarrollo, cambio y democratización, presupone la determinación precisa y realista de los siguientes elementos:

1.— El sistema de valores que se adopta, como base y criterio para la toma de decisiones frente al espectro de alternativas, para la fijación de prioridades y metas, para el rechazo del modelo vigente hasta ahora y para la creación y adopción de otro modelo dinámico y creativo.

2.— La elaboración y difusión de una ideología capaz de proporcionar el esquema intelectual, los criterios orientadores, el estímulo a la movilización sociopolítica de los grupos dinámicos y renovadores y de las mayorías nacionales, el sacudimiento y transformación de los partidos políticos y de las instituciones.

3.— Los intereses y las fuerzas, los beneficiarios y los agentes, actuales y potenciales, del desarrollo que se busca; su gravitación relativa; sus posibilidades y modos de articulación, alianza y liderazgo; los enemigos y cómo neutralizarlos o anularlos.

4.— Los objetivos, condiciones, métodos e instrumentos del desarrollo.

El escalonamiento en etapas.

Las exigencias, requisitos y consecuencias.

Los cambios sociales concomitantes y resultantes.

Los tipos de economía, de sociedad, de régimen político, de estructura institucional, de cultura y de ubicación en el sistema internacional, que se buscan y se prevén como resultado del proceso.

5.— La inserción y el papel de la ciencia y de los científicos en el esquema planteado.

Este trabajo intenta como se dijo diseñar y fundamentar un

esquema analítico que pueda ser aplicado al estudio de la política científica de uno o varios países latinoamericanos y a la formulación de políticas científicas alternativas. Es evidente que una tarea de esta índole puede ser abordada en primera aproximación, pero no agotada, por un solo investigador ni por un grupo reducido. Requiere un prolongado e intenso trabajo interdisciplinario, a cargo de un conjunto numeroso de científicos sociales de las más diversas formaciones y especialidades. Su importancia dista de reducirse al ámbito puramente teórico. Está, por el contrario grávido de implicaciones socioeconómicas, culturales y políticas de gran trascendencia, y permite combinar la relevancia científica con la apertura de posibilidades pragmáticas. Constituye pues un desafío ineludible para la capacidad, la imaginación y el coraje de los científicos sociales de la región. Nada justifica que ese desafío deje de ser enfrentado de manera decidida y exitosa.

NOTAS

(1) Este trabajo se vincula con el proyecto de investigación sobre la política científica en el caso argentino, en curso de realización conjunta a cargo de los Dres. Amilcar Herrera y Marcos Kaplan, con el patrocinio de la Fundación Bariloche y de la Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública (FLACSO).

(2) Para diversas apreciaciones sobre la revolución científica, cfr.: Maurice Goldsmith and Alan Mackay, Editors, **The Science of Science**, Penguin Books, Hardmondsworth, Middlesex, 1966; Jacques Ellal, **The Technological Society**, Vintage Books, New York, 1964; Ritchie Calder, **Man and the Cosmos - The Nature of Science Today**, A Mentor Book, New York and Toronto, 1968; R. J. Forbes, **The Conquest of Nature**, A Mentor Book, New York and Toronto, 1968; Nigel Calder, Editor, **The World in 1984**, Penguin Books, Baltimore, Maryland, 1965 (Volumes I, II).

(3) Sobre la brecha tecnológica, cfr.: Richard N. Adams, **La brecha tecnológica. Algunas de sus consecuencias en el desarrollo de América Latina**, en **Foro Internacional**, Vol. X, Nº 1, julio-septiembre, 1969, El Colegio de México, México.

(4) Cfr.: P. M. S. Blackett, **The Scientist and Underdeveloped Countries**, y C. F. Powell, **Priorities in Science and Technology for Developing Countries**, en Goldsmith and Mackay, **The Science...**; Amílmar Herrera, **La Ciencia en el Desarrollo de América Latina**, en Revista **Estudios Internacionales**, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Año 2, Nº 1, abril-junio 1968.

(5) Sobre **Historia de la Ciencia**, cfr.: S. Lilley, **Men, Machines and History**, Cobbett Press, 1948; Herbert Butterfield, **The Origins of Modern Science**, 1300-1800, Macmillan, 1950; Macmillan, 1950; John D. Bernal, **Historia Social de la Ciencia**, 2 volúmenes, Ediciones Península, Barcelona, 1967; Guy S. Métraux and François Crouzet (Editors), **The Evolution of Science-Readings from the History of Mankind**, A Mentor Book, New Yor-Toronto-London, 1963; Thomas S. Kuhn, **The Structure of Scientific Revolutions**, The University of Chicago Press, Chicago-London, 1962.

Sobre **Sociología de la Ciencia**, cfr.: Bernard Barber and Walter Hirsch, London; **The Sociology of Science**, The Free Press, New York, 1962; Bernard Barber, **The Sociology of Science**, en Robert K. Merton, Leonard Broom, Leonard S. Cottrell, Jr. (Editors), **Sociology Today - Problems and Prospects**, Harper Torchbooks, New York and Evanston, 1959; Gerard Degré, **Science as a Social Institution**, Random House, New York, 1965; Francis R. Allen, Hornell Hart, Delbert C. Miller, William F. Ogburn, Meyer F. Nimkoff, (Editors), **Technology and Social Change**, Appleton-Century-Crofus, 1957; Joseph Ben-David, **Introduction**, en **International Social Science Journal**, UNESCO, Volume XXII, Number 1, 1970.

Sobre **Economía de la Ciencia**, cfr.: **Recherche et Activité Economique, sous la direction de François Perroux**, Armand Colin, Paris, 1969; Yves Barel, **La Rationalité de la Politique Scientifique**, trabajo presentado a la Conferencia de Marinaské Lazne, Abril 1968, Grenoble, mimeografiado, 48 pp.; **Science and the Economy**, en Organization for Economic Cooperation and Development, **Problems of Science Policy**, Paris, 1968.

(6) Sobre la Ciencia de la Ciencia, cfr.: Goldsmith and Mackay, cit.; Stevan Dedijer, **The Science of Science: A Programme and a Plea**, en **Minerva**, Volume IV, Nº 4, Summer 1966.

(7) Ward Morehause, **El Rey filósofo. La influencia del ambiente político sobre la ciencia y la tecnología en los países en desarrollo**, en **Foro Internacional**, Vol. IX, Nº 4, abril-junio 1969, El Colegio de México.

(8) Elementos para la formulación de un esquema analítico pueden ser encontrados en: Stevan Dedijer, **Politique de la science, genèse et évolution**, en **Economies et Sociétés, Cahiers de l'I.S.E.A.**, Tome III, Nº 4, avril 1969, Librairie Droz, Genève; Morehause, **op. cit.**, nota (7); Jorge Sabato y Natalio Botana, **La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina**, en **Revista de la Integración**, Nº 3, noviembre 1968, BID-INTAL.

(9) Cfr. ops. cits. nota (5) sobre Economía de la Ciencia; Organisation de Cooperation et de Développement Economiques, **Politique Scientifique et Développement**, edición mimeografiada, Paris, 25 noviembre 1968; B. R. Williams, **Research and Economic Growth - What should we expect**, en **Minerva**, Volume III, Nº 1, Autumn 1964; Herbert M. Phillips, **Notes d'introduction: Science, technologie et développement économique**, en **Revue Internationale des Sciences Sociales**, Volume XVIII, Nº 3, 1966, UNESCO.

(10) Crf. ops. cits. nota (5) sobre Sociología de la Ciencia.

(11) Cfr. ops. cits. en nota (5), sobre Sociología de la Ciencia; y también: Joseph Ben-David, **The growth of the professions and the class system**, en Reinhard Bendix and Seymour Martin Lipset, editors, **Class, Status and Power-Social Stratification in Comparative Perspective**, second edition, The Free Press, New York, 1966; Joseph Ben-David, **The Scientific Role: The Conditions of Its Establishment in Europe**, en Minerva, Volume LV, Nº 1, Autumn 1963; A. Rahman, **Scientists in India: the impact of economic policies and support in historical and social perspective**, en **International Social Science Journal**, Volume XXII, Nº 1, 1970; ——— Salam, **The Isolation of the Scientist in Developing Countries**, en **Minerva**, Volume IV, Nº 4, Summer 1966;Ladislav Tondl, **Conflict situations in scientific communities**, en **International Social Science Journal**, Volume XXII, Nº 1, 1970; **Report of the United Nations Interregional Seminar on employment, Development and Role of Scientist and Technical Personnel in the Public Service of Developing Countries**, Tashkent, Union of Soviet Socialist Republics, from 1 to 14 October 1969, mimeog.

(12) Cfr. Barber and Hirsch, cit.; Degré, cit.; Bernal, cit.; Joseph Schumpeter, **Science and Ideology**, en **American Economic Review**, marzo 1949, pp. 345-359; Hans Speier, **The Social Determination of Ideas**, en **Social Order and the Risks of War: Papers in Political Sociology**, George W. Stewart Publishers, New York, 1952; Irving Louis Horowitz, (Editor), **The New Sociology - Essays in Social Science and Social Theory in Honor of Wright Mills**, Oxford University Press, New York, 1965.

(13) Sobre estructuras políticas de la ciencia y política científica, cfr.: Ward Morehause, op. cit.; Sabato y Botana, op. cit.; François Perroux, **Le plan scientifique, son contenu et son évaluation**, en **Recherché...** cit. nota (5); Stevan Dedijer, **Research Policy - From Romance to Reality**, en Goldsmith and Mackay, cit.; O.E.C.D., **Problems of Science Policy**, cit.; O.E.C.D., **Ministers Talk About Science**, Paris, 1965; Council of Europe - OECD, **Science and Parliament**, Paris, 1965; William R. Nelson, editor, **The Politics of Science**, Oxford University Press, London-Toronto, 1968;

Don K. Price, **Government and Science**, Oxford University Press, New York, 1962; Don K. Price, **The Scientific Estate**, Oxford University Press, London-Oxford-New York, 1965; Daniel S. Greenberg, **The Politics of American Science**, Penguin Books, 1969; **Indicaciones para la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo de América Latina** - Informe final de la Conferencia sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo de América Latina organizada por la Unesco en cooperación con la Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, 13-22 de septiembre de 1965; **La Recherché Scientifique, l'Etat et la Société**, en **Prospective**, 12, Presses Universitaires de France, Paris, 1965.

(14) Un buen análisis al respecto sobre un período concreto se hace en E. J. Hobsbawm, **The Age of Revolution, 1789-1848**, A Mentor Book, New York, 1962.

(15) Barel, op. cit. nota (5).

(16) Sobre al papel del Estado, cfr.: Morehause, cit.; Dedijer, cit. (notas 8 y 13); Sabato y Botana, cit.; Perroux, cit.; Ellul, cit.; ops. cits. nota (13); Capítulo I; Dominique Dubarle, **La recherché scientifique et l'Etat**, en **Prospective**, cit. nota (13); Barel, cit.

(17) Sobre el papel de las universidades, ver: Joseph Ben-David, **Fundamental research and the universities - Some comments on international differences**, OECD, Paris, 1968; José Medina Echavarría, **Filosofía, Educación y Desarrollo**, Siglo XXI, México, 1967; S. M. Lipset y A. E. Solari, Compiladores, **Elites y Desarrollo**, Paidos, Buenos Aires, 1967; Víctor L. Urquidi y Adrián Lajous Vargas, **Educación Superior, Ciencia y Tecnología en el Desarrollo Económico de México**, El Colegio de México, 1967.

(18) Ver Dedijer, op. cit. nota (13).

(19) Sobre las organizaciones de la investigación científica, ver: Paul Gérard, **La recherché scientifique et ses institutions**, en F. Perroux y otros, **Recherché et Activité Economique**, cit.; Vladimir Kourganoff, **La Recherché Scientifique**, Presses Universitaires de France, Paris, 1965. Para un interesante estudio sobre un caso nacional latinoamericano, ver Olga Gasparini, **La Investigación en Venezuela - Condiciones de su desarrollo**, Publicaciones IVIC, Caracas, 1969.

(20) Véase: OECD, **Problems of Science Policy**, cit., y **Reviews of National Science Policy Series** (Belgium, France, Greece, Japon, United Kingdom - Germany, Suede, Canada, United States, Italy, USSR); Goldsmith and Mackey, Editors, cit., nota (2).

(21) Ver: Dedijer, op. cit. nota (8); Herbert Goblans, **The Communication of Information**, en Goldsmith and Mackay, cit.; Diana Crane, **The nature of scientific communication and influence**, en **International Social Science Journal**, Vol. XXII, Nmber 1, 1970; Robert Jungk, **Quelques remarques sur l'avenir de l'information publique au sujet du progres scientifique**, en **Prospective**, 12, cit.

(22) Ver bibliografía nota (13); Barel, cit.; Morehause, cit.

(23) Ver Radovan Richta et Ota Sulo, **La prévision de l'avenir et la révolution scientifique et technique**, en **Revue Internationale des Sciences Sociales**, Vol. XXI, Nº 4, 1969.

(24) Sobre financiamiento, ver: O.E.C.D., **Government and allocation of resources to science**, Paris, 1966, **Fundamental research and the policies of governments**, Paris, 1966, **Problems of Science Policy**, cit.; Barel, cit.; Perroux y otros, cit.

(25) Ver: Alexander King, **Science International**, en Goldsmith and Mackay, cit.; Jean-Jacques Salomon, **International Scientific Policy**, en **Minerva**, Volume II, Nº 4, Summer 1964; Norman W. Storer, **The internationality of science and the nationality of scientists**, en **International Social Science Journal**, Volume XXII, Nº 1, 1970; Pierre Piganiol, **Scientific Policy and the European Community**, en **Minerva**, VI-3, Spring 1968; O.E.C.D., **International Scientific Organizations**, (un volumen y un sulemento), París, 1965; Edward Miles, **Relationships between technology and inter-governmental cooperation in international organizations**, Conference on Functionalism and the Changing Political System, Bellagio, November 20-24, 1969.

4

CORPORACIONES PUBLICAS MULTINACIONALES: POSIBLES CONTRIBUCIONES AL DESARROLLO Y A LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA

I. LA CRISIS DEL DESARROLLO NACIONAL Y DE LA INTEGRACION REGIONAL.

La crisis de 1930 significó para los países latinoamericanos un llamado de atención de catastrófica espectacularidad sobre los inconvenientes del modelo tradicional de crecimiento, basado en estímulos predominantemente externos y en el predominio de la producción primario-exportadora. A partir de aquella fecha nodal se inician en los principales países latinoamericanos —con diferentes matices y ritmos que corresponden a las especificidades nacionales—, los intentos de nuevos tipos de desarrollo que, sin cancelar totalmente el modelo tradicional, le agregan un mayor énfasis nacionalista e industrializante y un grado superior de intervencionismo estatal.

Tres décadas después, a partir de 1960 aproximadamente, el proceso latinoamericano parece haber entrado en una nueva fase crítica. El crecimiento económico, sin dejar de ser considerable, no ha superado sus características de subordinación, irregularidad y desequilibrio, y a los viejos problemas no superados ha terminado por agregar otros nuevos. La dependencia externa se ha agravado en el cuadro de una rígida estratificación internacional. El agro no ha modificado sus características estructurales limitativas. La industrialización sustitutiva de importaciones no logra transitar a una fase superior de progreso autosostenido e integrado. Los sistemas nacionales, casi sin excepciones, tienden cada vez más al estancamiento y a la rigidez; a la redistribución regresiva del ingreso; a la concentración de la riqueza y del po-

clases medias y populares, más incorporadas y participantes y con der en grupos reducidos: a la frustración de aspiraciones en las mayor predisposición al cambio y capacidad de presión incrementada; al aumento de tensiones y conflictos y, por consiguiente, al refuerzo del desequilibrio y del autoritarismo políticos (1).

La crisis de los proyectos de desarrollo nacional ha alcanzado también a uno de sus componentes más novedosos: el proyecto de integración regional. Este ha comenzado a ser esbozado y puesto en práctica en la última década, a través de una doble experiencia: el Mercado Común Centro Americano (M.C.C.A.) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (A.L.A.L.C.). Su emergencia resulta de la convergencia de motivos reales y argumentos doctrinarios de diversa índole: crisis del modelo tradicional de crecimiento; necesidad de superar la etapa ya agotada de industrialización meramente sustitutiva de importaciones; aspiración al surgimiento de un bloque regional unificado que fortalezca la posición internacional y la capacidad de negociación y de autonomía real de los países latinoamericanos; percepción que el sistema internacional marcha hacia la organización de grandes espacios económicos. Se ha supuesto que el progreso del movimiento integrador permitiría el logro de mercados suficientemente amplios para la producción primaria y la industrial; la elevación de la inversión, de la productividad y del consumo; la diversificación de las estructuras económicas nacionales, y el establecimiento de una avanzada división del trabajo a escala regional.

Ambas experiencias integradoras —MCCA y ALALC— han realizado algunos progresos significativos en la década transcurrida pero, al mismo tiempo, han comenzado a enfrentar dificultades y límites, y a exhibir síntomas de estancamiento y crisis. Las razones, que se vinculan estrechamente a la problemática general del subdesarrollo de América Latina, pueden ser señaladas sintéticamente del modo siguiente (2).

En primer lugar, el retraso histórico y el consiguiente subdesarrollo o desarrollo desigual y combinado de los países latinoamericanos, proporcionan a la vez las motivaciones y los obstáculos para la integración. Ello se manifiesta en la contradicción básica entre la región a integrar y las naciones que la componen. Estas presentan una considerable heterogeneidad en cuanto a bases geográficas, trayectorias históricas, etapas de desarrollo, estructuras socioeconómicas, grado de industrialización, niveles de ocupación y de vida, situaciones de mercado, políticas concretas e instrumentos disponibles. Se crean así, durante el proceso integrador, graves divergencias de aspiraciones y demandas por parte de cada país participante.

En segundo lugar, las economías latinoamericanas son centrífugas, más unidas a Europa y a Estados Unidos que entre sí mismas; no complementarias, sino mutuamente competitivas; separadas por distancias y obstáculos geográficos considerables; carentes de infraestructuras de comunicación. Las diferencias de regímenes políticos, de acción diplomática, de pautas culturales y de orientaciones ideológicas, completan y agravan el cuadro. Los países de la región carecen de tradiciones e instrumentos de cooperación multilateral. No existe un sentimiento de solidaridad regional suficientemente fuerte como para que se trasciendan los particularismos nacionales. No existe tampoco una nación suficientemente dotada y dispuesta para promover y capitanear por sí sola la empresa, ni acuerdo entre los países mayores para asumirla conjuntamente.

Esta situación refuerza la resistencia al cambio, opuesta por la estructura socioeconómica tradicional y por los grupos identificados con aquélla, que se oponen a toda modificación, temen los efectos que la integración podría producir sobre sus intereses particulares, y/o no creen en la posibilidad de beneficiarse con ella. A esta resistencia se agrega la debilidad relativa de los sectores que eventualmente deberían impulsar e imponer el avance y la profundización del proceso integrador. En el balance de fuerzas de signo e intensidad diferentes, las opuestas a la integración parecen prevalecer sobre las que podría suponerse favorables —potencial o actualmente— a la misma. Casi ninguno de los partidos políticos exhibe una preocupación efectiva por la integración, ni la constituye en principal motivación para un compromiso prioritario y militante con el proyecto. Este carece de calor popular y de consenso público. El papel del Estado en esta esfera merece consideración particular (3).

El Estado de los países latinoamericanos presenta notables limitaciones para una conducción eficiente de las relaciones exteriores, y para el despliegue de estrategias diplomáticas consistentes y creativas. El mismo se encarna en la mayoría de los casos en gobiernos poco representativos, no sustentados por una sólida trama de fuerzas socioeconómicas y políticas activamente comprometidas en el desarrollo, el cambio y la autonomía externa, ni en muchos casos siquiera por una plena unidad nacional. Son gobiernos que, además, se hallan presionados por grupos minoritarios, y por las consecuencias de una precaria base política, y absorbidos por dificultades inmediatas que impiden la visión clara y la decisión certera y rápida. Tanto en la política interna como en la internacional, el Estado tiende a auto-abdicar de sus posibilidades, poderes e instrumentos de control, regulación y acción transformadora. Se vuelve incapaz consiguientemente de proporcionar una ideología, orientaciones valorativas, opciones definidas ante las alternativas, que posibiliten estrategias diplomáticas dignas de tal nombre. Rechaza o posterga las acciones impactantes y a largo plazo, requeridas para articular una política regional común, promover una rápida integración de la zona, par-

ticipar como protagonista activo en la construcción de un nuevo orden latinoamericano y mundial.

En definitiva, el modelo propuesto de integración amenaza con recluirse en la utopía. No demuestra sus ventajas ni persuade sobre los peligros de su frustración. No se enraíza en las élites dirigentes ni en las masas, no logra su adhesión ni las constituye en base de consenso para las grandes decisiones y las acciones realmente transformadoras.

En consecuencia, cada país ha tendido a considerar su desarrollo socioeconómico y político como empresa exclusivamente nacional y autárquica, y la integración regional ha sido aceptada sólo por imposición de las circunstancias, con toda clase de reservas mentales y prácticas, con un enfoque limitativo y un procedimiento de insuficiencia y lentitud cada vez más perceptibles. Las dos experiencias integradoras —MCCA, ALALC— se debaten actualmente en una crisis innegable, caracterizada por la doble imposibilidad de liquidar el intento volviendo al punto de partida, y de efectuar un enérgico avance hacia adelante.

La ALALC y el MCCA han representado un punto de vista mínimo y posible para iniciar tentativas de integración regional. Por la función experimental y catalítica que desempeñaron, por todo aquello que realizaron, e incluso por los obstáculos y las insuficiencias que han revelado, sus aspectos positivos resultan indiscutibles. La actual situación de crisis y estancamiento plantea la necesidad de ir más allá de la etapa y de la forma actuales. Ello supone y exige no abandonar en bloque los elementos del esquema correspondiente a la primera etapa, sino flexibilizarlo y completarlo, comenzando por medidas transicionales a corto y mediano plazo, pero sobre todo insertando las realizaciones anteriores y las nuevas a cumplir en una nueva estrategia más amplia y profunda de desarrollo e integración (4).

Desde ya puede afirmarse que, junto con los elementos y mecanismos de una estrategia global de desarrollo e integración para América Latina, es posible y necesario crear y movilizar otros correspondientes a estrategias y tácticas parciales, que no contradigan a la primera y general y que, por el contrario, la enriquezcan y refuercen.

Las estrategias y tácticas parciales deben consistir básicamente en proyectos y órganos multinacionales concretos, tendientes a crear y a mantener operantes centros y polos de acción integracionista, que la susciten, la difundan y la multipliquen en todos los niveles y dimensiones posibles, a través de los espacios, los sistemas y subsistemas y los grupos incorporados, dependientes o influídos. Más específicamente, las principales funciones de estos proyectos y agentes serían:

1.— Provocar efectos y movimientos de solidaridad real, de fuerte efecto multiplicador, y con el más alto grado posible de participación de un alto número de espacios, sistemas y subsistemas, grupos e individuos; que generen o refuercen nuevas tentativas integradoras, se incorporen a la dinámica general del proceso, la estimulen y prolonguen.

2.— Proporcionar un instrumento a la vez conceptual, analítico y operativo.

3.— Dar una vigencia más concreta y real a la necesidad y a la viabilidad de la integración para los países, las regiones y los grupos en ella implicados.

4.— Afianzar los acuerdos sectoriales.

5.— Crear economías de escala y economías externas.

6.— Permitir un mejor uso de los recursos materiales, financieros y humanos.

7.— Contribuir a la reducción de las diferencias en el grado de desarrollo entre los participantes del MCCA y de la ALALC, y por lo tanto un mayor grado de equilibrio relativo entre los mismos.

Es necesario establecer qué tipos de relaciones poseen —potencial o efectivamente— aptitud sub-integradora; cómo estructurarlos en sistemas genéricos y proyectos específicos de gran efecto multiplicador; cuáles son sus condiciones concretas (económicas, sociales, institucionales, políticas, culturales) de factibilidad. Entre las muchas posibilidades al respecto, y como mera ejemplificación, puede señalarse los siguientes tipos de polos subintegradores:

1.— Agrupaciones subregionales: Grupo Andino (Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela); Cono Sur (Argentina, Chile, Uruguay, Brasil) (5).

2.— Integraciones sectoriales: industrias básicas o dinámicas (siderurgia, automotores); infraestructura de transportes, comunicaciones y energías; ciencia y tecnología (6).

3.— Integraciones fronterizas: colombo venezolana; colombo ecuatoriana; Golfo de Fonseca (El Salvador, Honduras, Nicaragua); Argentina - Paraguay - Brasil; Chile - Bolivia - Perú (7).

4.— Desarrollo de cuencas fluviales: Río de la Plata (Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia); Amazonas (Brasil, Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela, Guayana); Orinoco (Venezuela, Colombia); Esequibo (Guayana, Venezuela); Marowijne (Surinam, Guayana Francesa); Courantyne (Guayana, Surinam) (8).

Estas posibilidades requieren agentes, núcleos y ejes de organización y funcionamiento. En lo que sigue se discute para tal fin la posibilidad de las **empresas públicas multinacionales**, en especial bajo forma de **corporación**.

II.— LA COOPERACION DE SECTORES PUBLICOS.

El Estado, el sector público de la economía y sus empresas, pueden y deben cumplir un papel decisivo en el proceso combinado de desarrollo nacional y de integración regional de América Latina.

El intervencionismo de Estado

La realidad y la importancia de esta posibilidad surgen sobre todo del sostenido avance que en los países de la región han exhibido el intervencionismo y la actividad empresarial del Estado. A partir de las primeras décadas del siglo XX y, sobre todo, desde 1930 en adelante, este proceso se perfila y acentúa cada vez más, en función de una serie de factores, entre los cuales cabe destacar (9):

1.— El debilitamiento de los factores tradicionales de crecimiento, por estímulos externos, énfasis en la producción primario-exportadora y acción predominantemente privada.

2.— Los cambios sustanciales en las relaciones de fuerzas vigentes en la economía y en la política mundial, con implicaciones internas directas para América Latina.

3.— La nueva fase de urbanización y de industrialización sustitutiva de importaciones.

4.— La emergencia de nuevos grupos sociales con impulso ascensional (clases medias, empresariado industrial, proletariado urbano).

5.— El replanteo del esquema tradicional de obtención y ejercicio del poder político.

6.— La afirmación de un clima colectivo de tipo nacionalista, que va enfatizando la importancia de los factores internos, y la necesidad de instrumentos y mecanismos adecuados para promover la organización racional y la expansión ininterrumpida de una economía más o menos integrada y autónoma.

7.— La resistencia al cambio de las estructuras y grupos tradicionales.

8.— La inorganicidad, la debilidad y la falta de dirección de los sectores teóricamente interesados en las modificaciones estructurales y en la modernización (empresariado industrial, intelectuales y técnicos, sindicalismo obrero, campesinado).

En el marco de la crisis socioeconómica y política de los países latinoamericanos, el Estado nacional ha ido emergiendo y

afirmándose como único grupo organizado, capaz de asegurar la estabilidad y el crecimiento a un sistema que parece haber entrado en decadencia antes de madurar, y que no logra sus objetivos por el funcionamiento espontáneo de sus fuerzas e instituciones propias. El intervencionismo estatal se ha ido concentrando básicamente en los siguientes aspectos y fines:

1.— Cumplimiento de políticas compensatorias, anticíclicas y de crecimiento económico, tendientes a la estabilización y modernización relativas de las estructuras socioeconómicas, políticas e institucionales.

2.— Creación de condiciones favorables a la acumulación de capitales y a la expansión de la gran empresa privada.

3.— Atención de los problemas planteados por los desequilibrios internos y externos, la urbanización y la industrialización; satisfacción de viejas necesidades incrementadas y de nuevas necesidades creadas por aquellos fenómenos.

4.— Regulación y arbitraje del ascenso y de la incorporación de nuevas fuerzas y estratos sociales, de la competencia y de los conflictos entre clases y grupos.

5.— Manejo de los problemas y procesos determinados por el reajuste a las nuevas condiciones del sistema político mundial.

La asunción de estas tareas ha exigido: una nueva técnica gubernativa, más sofisticada y eficiente; la ampliación del repertorio de instituciones e instrumentos de control, regulación y promoción; la formación de nuevos elencos administrativos de carrera. La maquinaria estatal se ha hipertrofiado en tamaño, complejidad y envergadura de acción. El Estado y la burocracia gubernamental tienden naturalmente a convertirse en un conglomerado social diferenciado, con ciertos intereses propios y un grado apreciable de independencia relativa respecto a los grupos en potencia. Uno y otra se perfilan en convergencia como ente particularizado, centro autónomo de decisiones, con una dinámica intrínseca de expansión de su autoridad, de su aparato y de su ámbito de actividad. La tendencia al intervencionismo estatal, a la expansión del sector público y de las empresas gubernamentales, se ha visto reforzada por una serie de factores y justificativos adicionales, de tipo histórico, coyuntural, militar, socioeconómico, político e ideológico, cuyo análisis detallado excede el ámbito de este trabajo.

El Estado de los países latinoamericanos ha ido aumentando así el número, el ámbito y la envergadura de sus intervenciones y agencias. Ello se ha traducido en la regulación, la promoción y la participación en formas y actividades socioeconómicas que se reputan de interés público, y en la emergencia de un tipo de

economía mixta, caracterizada por la extensión del control público y una mayor pluralidad de los centros de decisión.

El sector público de los países latinoamericanos abarca un extenso y diversificado conjunto de actividades, instrumentos y órganos bajo control directo del Estado, que permiten a éste intervenir en el proceso socioeconómico, promoverlo y participar en él, incluso producir y circular bienes y prestar servicios. La importancia e influencia del sector público se evidencia, no sólo por el número y diversidad de los entes que lo componen y movilizan, sino también por los órdenes de hechos y factores que se indican a continuación:

1.— Incremento de los gastos del sector público, en términos absolutos y per capita, y como participación en el producto bruto nacional.

2.— Aumento de la participación del sector público en la oferta, y por consiguiente, aporte al producto nacional, influencia sobre los niveles de precios, abastecimiento a consumidores y empresas.

3.— Aumento de la participación en la demanda global de bienes y servicios, para consumo y para inversiones.

4.— Contribucion del sector público a la formación del ahorro, y al logro, movilización y asignación de recursos para el desarrollo y el bienestar, en función de necesidades globales, sin sujeción estricta a criterios de lucro.

5.— Participación directa en la inversión global, y para actividades esenciales (energía, transportes, comunicaciones, industrias básicas, educación, sanidad, ciencia y tecnología), en montos considerables, y de acuerdo a una modulación según necesidades del desarrollo y fases del ciclo económico.

6.— Mantenimiento y elevación de los niveles de ocupación laboral y de ingreso de la población (absorción de la fuerza de trabajo en la burocracia pública; sostén de la capacidad adquisitiva del mercado, con relativa independencia de las fluctuaciones, a través de las remuneraciones, las cargas sociales, los precios políticos de bienes y servicios).

7.— Estímulo directo e indirecto o inducido a la inversión y a la actividad de las empresas privadas; y en general, función supletoria de las insuficiencias o ausencias de aquéllas, no para reemplazarlas, sino para complementarlas y reforzarlas.

8.— Regulación de la estructura y funcionamiento del mercado, y de las condiciones de competencia y monopolio.

9.— Contribución a un desarrollo más diversificado e integrado de la economía (industrialización, tecnología, compensación de desequilibrios regionales).

Ejemplos nacionales

Abundan los datos pertinentes para los principales países latinoamericanos. A título de mera ejemplificación, es ilustrativo citar los siguientes datos, referidos a los casos de México y de Argentina.

En lo que a México respecta, Pablo González Casanova subraya que "el sector público ha venido contribuyendo desde hace tiempo con más de una tercera parte de la inversión territorial bruta: en 1961 participó con el 46% y en 1963 con el 50%. Tiene por lo tanto un gran influjo en la inversión privada y en el desarrollo económico: la inversión privada [...] se comporta como variable dependiente de la pública —el inversionista privado espera a ver cuáles son los gastos e inversiones del gobierno para invertir a su vez. En ocasiones la inversión gubernamental contrarresta —como ocurrió en 1961— 'los efectos negativos del bajo nivel de la inversión privada'. Opera así en forma supletoria y relativamente independiente promoviendo la ocupación, el crecimiento y los ingresos. Su posición estratégica desde el punto de vista de las industrias y de los servicios es excelente. Produce y controla la casi totalidad de la energía disponible en el país. El 100% de la producción petrolera corresponde al sector descentralizado y con la nacionalización de la industria eléctrica la generación de electricidad por el Estado aumenta del 23,2% en 1959 al 83,4% en 1965-66; en la actividad de comunicaciones y transportes, los organismos estatales participan con el 48% del total nacional (con el 100% de los ferrocarriles), correspondiendo el autotransporte, los servicios telefónicos y la mayor parte del transporte aéreo al sector privado, que en este último renglón cede cada vez más el paso al sector público; en la producción nacional de manufacturas las empresas estatales sólo contribuyen con el 35% del total, pero concentran su actividad en industrias básicas para el desarrollo, destacando la producción de hierro y acero, la producción de fertilizantes, carros de ferrocarril, armado de vehículos de motor, ingenios azucareros, artículos textiles, especialmente de algodón, y producción de papel. Y aunque en la industria extractiva la participación del Estado en la producción nacional es también muy reducida (3% en 1960), se concentra particularmente en la extracción de hierro y carbón mineral."

"A este poder en el terreno de la producción corresponde un poder semejante en el de las finanzas". El financiamiento otorgado por los bancos nacionales, junto con el Banco de México, a la producción y al comercio representa en 1942 el 31% del financiamiento total otorgado por el sistema bancario mexicano, y el 52% en 1959. "El encauzamiento de este crédito tiene un sentido estratégico para el desarrollo: es supletorio de la falta de crédito privado para amplios sectores de la producción y el comercio,

permite hacer inversiones que implican mayores riesgos y que son básicas para la industrialización, alcanza el doble de las inversiones del sector privado con producción diferida, que son fundamentales también para el desarrollo nacional".

"De otro lado un buen número de instituciones bancarias y financieras oficiales, [...] son instituciones que abarcan grandes núcleos de la población y en los que el otorgamiento del crédito se da en función del desarrollo y de la política gubernamental" (10).

En el caso de la Argentina, la participación del gasto público en el producto bruto nacional crece hasta alcanzar al 35,3% en 1948, y decrece luego hasta un 17,4% en 1965. El sector público en su totalidad llega a representar el 28% del producto nacional. El consumo público constituye un 15% del total en 1945-1949, y un 12,1% en 1965. Las inversiones del sector público son un 20,9% del total en 1965. La infraestructura económica a cargo del Estado abarca: energía y combustibles, transporte, comunicaciones. El Estado interviene en industrias básicas: metalúrgicas, eléctricas, textiles, químicas, farmacéuticas, petroquímica, construcción. Entre 1945 y 1955, el Estado absorbe un tercio del incremento total del potencial humano del país. La participación de los gastos de personal en el presupuesto pasa, del 37,4% en 1937, al 48,3% en 1965 (11).

Consideraciones y datos similares podrían hacerse respecto a Brasil, Chile y, en general, los principales países latinoamericanos. Todo ello revela la importancia que el sector económico y las empresas del Estado pueden adquirir para los procesos de desarrollo e integración. No se agota sin embargo la argumentación, reforzable a través de otros elementos. Así, el Estado tiene una aptitud natural para imponerse sobre estrechos particularismos regionales y sectoriales. Todo poder multinacional debe partir y pasar a través de los Estados nacionales existentes. La existencia previa de sectores públicos considerables y actuantes aporta un prerrequisito relevante para la viabilidad de la integración de Europa Occidental en el Mercado Común de los Seis, y ello a su vez extiende el campo de acción y refuerza la operatividad de los primeros. Esta constatación puede ser hallada en opiniones representativas, como la del Profesor Giuseppe Petrilli, ex-comisario de la Comunidad Económica Europea, y luego presidente del Instituto per la Riconstruzione Industriale de Italia (12).

Formas de cooperación

Los sectores públicos de los Estados latinoamericanos podrían y deberían así:

1.— Desempeñar un papel decisivo en la unificación de las políticas económicas, elemento esencial en un proceso de integración regional.

2.—Contribuir por sí mismos a la integración, a través de su participación —a menudo exclusiva— en sectores y ramas importantes: transportes, comunicaciones, electricidad, petróleo, energía nuclear, ciencia y tecnología, industrias básicas, planificación regional de zonas fronterizas y cuencas fluviales.

3.— Ejercer una función de contrapeso o de poder compensatorio de los acuerdos privados que tiendan a buscar y a obtener una posición de monopolio; y competir con las empresas particulares en el tejido de sólidos e irreversibles lazos socioeconómicos.

4.— Contribuir a la armonización de las políticas de coyuntura (monetaria, crediticia, bancaria), social (empleo y sus condiciones, estatuto común para trabajadores del Estado como modelo pionero para el sector privado); y al acercamiento general de legislaciones.

La convergencia operativa de sectores públicos debería producirse como parte y en el marco de planes regionales de inversión para las principales ramas económicas de los países latinoamericanos en que aquéllos operen, prolongando y armonizando los respectivos planes nacionales, y contribuyendo a generar, mediante el logro de beneficios tangibles para las partes, la comunidad de propósitos, la solidaridad duradera de intereses de los países participantes, entre sí y con la región en su conjunto.

Más particularmente, se supone que ello contribuirá a establecer actividades económicas en común, y corrientes persistentes de intercambio comercial e inversiones que resulten favorables al crecimiento relativamente equilibrado de los países a integrar. Contribuirá también al surgimiento de una nueva geografía socioeconómica y política, promovida de modo deliberado y conciente, a través de:

i) La fusión y la propagación de la ciencia y de la tecnología.

ii) El estímulo de las especializaciones y de la multilateralización del tráfico interregional.

iii) La superación de los más graves desequilibrios y distorsiones.

iv) La incitación a la interdependencia entre los países y la creación de hábitos de cooperación.

v) La atenuación de rígidos marcos fronterizos, y su adaptación a las realidades socioeconómicas de las nuevas regiones en emergencia que desbordan aquéllos.

La colaboración a través de los sectores públicos podría corresponder a experiencias similares a las de **coproducción** que han comenzado a desarrollarse rápidamente en los últimos años. Para la perspectiva que se discute, la coproducción se define y caracteriza por los siguientes rasgos (13):

1.— Asociación contractual entre centros públicos de deci-

sión y producción, correspondientes a distintas naciones y sistemas (desarrolladas, en vía de desarrollo, subdesarrolladas; capitalistas liberales, de economía mixta, colectivistas), en virtud de la cual se ponen en común aportes especializados, en condiciones definidas, a fin de alcanzar ciertos objetivos, mediante acciones mancomunadas y compatibilizadas.

2.— Vinculación institucional y duradera de intereses y de procesos productivos y de intercambio, entre centros de decisión constituídos por representantes del interés general (Estados, entes públicos descentralizados).

3.— Instalación de la unidad coproductora como consecuencia de acuerdos internacionales que, o bien sólo admiten la posibilidad de alentar la creación y de conjeturar sus condiciones generales, o bien se comprometen ya en un proyecto específico.

4.— Definición, en el acto de creación del proceso y del ente de asociación, de un cierto número de condiciones: modo de establecimiento de los planes, programas y proyectos; financiamiento; aportes; posición respecto a los mercados; distribución de resultados financieros; modalidades de reinversión.

Sin perjuicio del objetivo común a los dos o más conjuntos o centros de decisión que participan, cada uno de ellos conserva finalidades y lógicas propias. La coproducción a través de sectores públicos no puede dejar de ser, por un período histórico imprevisible, sino terreno de concursos y de conflictos. Puede dar lugar a conjunciones de poderes mutuamente reforzados, como a tensiones por enfrentamientos de poderes contrapuestos. Por otra parte, surge y se afirma al mismo tiempo un compromiso entre los diferentes planos y series de intereses de los Estados, de sus economías y sociedades nacionales. La experiencia debe, por lo tanto, tomar en cuenta los objetivos de sus asociados, nunca contradecirlos. Su estructura y su funcionamiento, las secuencias de propagación que genera o refuerza, necesitan ser compatibilizadas con las condiciones generales de desarrollo de los países participantes.

El problema general que inmediatamente se plantea es el de la constitución de unidades capaces de afrontar tareas de desarrollo y de integración regionales, conformadas como empresas comunes, multinacionales. internacionales que, dentro de los límites preindicados, gocen de un considerable grado de autonomía orgánica y funcional. Tales unidades pueden basarse en una participación y en un aporte de tipo puramente privado, o puramente público, o en una combinación de ambos. Son posibles por consiguiente distintas soluciones:

1.— Empresas multinacionales puramente privadas (14).

2.— Empresas privadas, pero ligadas contractualmente con administraciones públicas; v. gr., concesionarias de servicios públicos internacionales en los casos en que la autoridad concedente está formada por Estados signatarios del tratado de cooperación internacional en un dominio dado.

3.— Empresas mixtas, cuyos miembros son personas jurídicas de naturaleza diferente, públicas y privadas: individuos y empresas particulares, organismos internacionales, Estados, administraciones o entes públicos nacionales, universidades. Este tipo de empresas puede o no estar ligado por contratos con administraciones públicas.

4.— Empresas intergubernamentales, formadas sólo por Estados latinoamericanos, o también con participación de Estados extranjeros. Este tipo puede incluir, no sólo las empresas previstas u organizadas por acuerdos entre Estados, sino también las nacidas de entendimientos entre empresas públicas o controladas por Estados nacionales (SIRIP, Irán: surgida de acuerdo entre la National Iranian Oil Company y la AGIP Mineraria Italiana; SOMIP, Marruecos: por acuerdo entre AGIP MINERARIA Italiana y el gobierno de Marruecos).

Este trabajo se limita al estudio de la **empresa multinacional formada por Estados latinoamericanos**, como una de las formas más aconsejables para la cooperación integradora en América Latina, y dentro de aquella categoría se dedica especial atención al análisis de uno de sus tipos: la **corporación pública multinacional.**

III.— LAS POSIBILIDADES (15).

Para la constitución de empresas públicas multinacionales se plantea una amplia gama de posibilidades, ante todo las que surgen del proceso genético y de los objetivos buscados:

1.— Puede ocurrir que, en la experiencia de cooperación, los gobiernos participantes se propongan no multiplicar entes independientes y evitar cargas y complicaciones financieras, jurídicas, administrativas. En este caso, una **organización internacional preexistente** puede asumir la nueva tarea, aportar las facilidades materiales requeridas, administrar la actividad o la empresa como programa o acuerdo especial.

2.— Puede ocurrir también que, sin crear una nueva persona jurídica, los Estados participantes instituyen a una **administración nacional** como encargada de la ejecución del proyecto en

común, actuando la misma como agente colectivo de aquéllos y por cuenta de los mismos **(contrato de agencia).**

3.— Es posible también que se busque crear una persona jurídica para dar a la cooperación de los Estados un cuadro permanente y autónomo. En este caso, la tarea o el proyecto determinan en gran medida el tipo y la estructura de la organización:

3.1.— Si la actividad encarada se traduce finalmente sólo en textos (estudios, informes, resoluciones, proposiciones), el ente no requiere más que un aparato similar al de cualquier administración nacional (secretariado permanente, consejo de representantes de los Estados nacionales).

3.2.— Se requerirá una organización operativa de mayor desarrollo y complejidad incrementada si se trata de la gestión de empresas o de instalaciones importantes, que implican y requieren una amplia gama de actividades, un volumen considerable de gastos y de ingresos, una multiplicidad de relaciones con particulares, empresas privadas y colectividades públicas; todo en el ámbito de aplicación de las leyes nacionales de varios Estados.

Las empresas públicas multinacionales se han ido multiplicando, en número y en envergadura, durante los últimos años. Han contribuído de modo muy significativo a la cooperación e integración económicas y al desarrollo general de Europa, y están siendo cada vez más utilizadas en otras regiones, especialmente en Africa y Asia. Los países socialistas miembros del Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON) han recurrido en muchos casos a proyectos multinacionales conjuntos (16). El papel de estas formas podría volverse tanto o más esencial para América Latina. Las experiencias realizadas en el mundo aparecen bajo denominaciones muy diversas: empresas públicas multinacionales, sociedades internacionales, compañías internacionales, sociedades con carácter internacional, empresas comunes, corporaciones internacionales, establecimientos públicos internacionales. La diversidad aparece también en los campos de operación, las causas y objetivos de su creación y funcionamiento, y se refleja en los caracteres que exhiben los componentes de la amplia gama de formas existentes.

Campos y actividades

Las empresas públicas multinacionales operan en **campos y actividades** muy diversas, correspondientes a la creación, la construcción, la gestión y la operación de infraestructuras, instalaciones productivas, servicios públicos, financiamiento y desarrollo. Ello surge de la esquemática enumeración siguiente:

1.— **Servicios de transporte aéreo**, construcción, operación y financiamiento de aeropuertos y sus instalaciones, del control para la seguridad de la navegación aérea, de las telecomunicaciones aeronáuticas y radioayudas: British Commonwealth Pacific Airlines Ltd.; Tasman Empire Airways Ltd.; Air Afrique; Scandinavian Airlines System (S.A.S.); East African Airline; Aeropuerto de Basel - Mulhouse; Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA); Organización Europea de Control para la Seguridad de la Navegación Aérea (EUROCONTROL).

2.— **Transporte ferroviario**, construcción y operación de redes y servicios, explotación en común de materiales, modernización de equipos sobre bases uniformes e integradas y mediante sistema financiero unificado: "pool" de "Wagons Europe", Societé Interfargo, Compañía Ferroviaria de Changchun, Compañía Ferroviaria de Luxembourg, Compañía Ferroviaria Franco - Etíope Djibouti - Addis Abeba, Compañía Europa para el Financiamiento de Equipo Ferroviario (EUROFIMA).

3.— **Transporte por carreteras**, construcción, conexión y operación de aquéllas, puentes y túneles, bajo sistemas de peaje de tipo internacional: Transfigoroute - Europe; Túnel del Monte Blanco.

4.— **Transporte por canales y ríos internacionales, desarrollo de cuencas fluviales**, financiamiento y supervisión de trabajos de construcción, operación y mantenimiento; canalización para navegabilidad; reglamentación de la navegación; hidrología; electricidad; agricultura; pesca; turismo: Comisiones Fluviales Internacionales del Danubio y del Rhin; Sociedad Internacional del Moselle; Comisión de la Cuenca del Indus y Servicios Anexos; Comisión de Gestión de la Cuenca del Río Mekong; Comisión de Gestión del Saint Lawrence Seaway; Comisión de Gestión del Río Senegal; Desarrollo de la Cuenca del Níger; sistema de energía hidroeléctrica y navegación de las Puertas de Hierro en el Danubio; Desarrollo Hidroeléctrico del Río Douro; Canal Ruso - Finlandés de Saima.

5.— **Transportes marítimos**, con puesta en común del potencial de Estados vecinos: Flota Mercante Gran Colombiana (privada).

6.— **Comunicaciones**, construcción, mantenimiento y operación de instalaciones requeridas para tales servicios, intrarregionales e internacionales: Sociedad Internacional de Telecomunicaciones Aeronáuticas; Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélites (INTELSAT - COMSATCO); proyecto de Corporación Centroamericana de Telecomunicaciones; Interim Arrangements for a Global Commercial Communications Satellite System.

7.— **Energía y combustibles**, producción, uso, distribución,

venta: Compañía Europea para el Procesamiento Químico de Combustibles Irradiados (EUROCHEMIC); Compañía para la Venta del Carbón de Lorena y el Sarre (SAALOR); Corporación Planta Energética del Danubio - Jachenstein; Corporación de Energía del Africa Central; Societé d'Energie Franco-Belge des Ardennes; Asociación para la Asistencia Recíproca de Empresas Públicas de Hidrocarburos de América Latina.

8.— **Industria**, acero, petroquímica, maquinaria pesada: Kernkraftwerke RWE - Bayerwerke; la citada EUROFIMA.

9.— **Investigación y enseñanza**, puesta en común en el plano internacional de recursos financieros, científicos y tecnológicos de varios Estados interesados en la realización de programas comunes: Instituto Forestal Latinoamericano de Investigación y Capacitación; Organización Europea para el Desarrollo y la Construcción de Lanzadores de Vehículos Espaciales (ELDO); empresas europeas de investigación nuclear de los reactores Halden y Dragon; Sociedad Europea para el Procesamiento Químico de Combustibles Irradiados; Agencia Europea de Investigación Nuclear.

10.— **Comercialización**, Compañía para la Venta de Carbón de Lorena y Sarre; Compañía Europea para el Procesamiento de Combustibles Irradiados. Podrían agregarse los casos de gestión en común por varios Estados del mercado internacional de un producto base o de una materia prima: Organización Africana del Café, Organización Interamericana del Café.

11.— **Financiamiento**, subsidios, ayuda, préstamos comerciales o semicomerciales: Banco Mundial, Fondo Europeo de Desarrollo, Banco Europeo de Inversiones, Banco Alemán de Reconstrucción, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento.

Causas y objetivos

El surgimiento y la proliferación de las empresas públicas multinacionales se hallan en estrecha relación con el desarrollo del intervencionismo y de la actividad empresarial de los Estados, y de sus participación en actividades económicas internacionales, y por lo tanto también con los deseos de los gobiernos de controlar en distintos grados a estas últimas. En una misma etapa han coincidido así el creciente interés público por la economía internacional, y por las corporaciones públicas destinadas a operar en beneficio de las finanzas y de las comunidades nacionales. Los Estados nacionales tienden a convertirse en accionistas de empresas comunes, en cuya gestión son agentes jurídicos no sólo aquéllos sino también otras personas jurídicas del Derecho Público y del Derecho Privado. Estas circunstancias generales se ven complementadas y reforzadas por otras de especificidad y concreción mayores.

Existen así los problemas planteados por la necesidad de gestión de intereses y de actividades especializadas que son comunes a varios Estados, que necesitan por lo mismo desarrollar y estrechar sus relaciones en sectores determinados y para fines compartidos. Las fronteras nacionales, establecidas en épocas muy anteriores y diferentes, suelen cortar transversalmente las regiones, los recursos naturales, las actividades socioeconómicas, que sólo pueden ser desarrolladas eficientemente como unidades integradas: cuencas fluviales, fuentes de materias primas y de energía, infraestructura, servicios públicos, redes de comercialización y financiamiento y, en general, todo lo atingente a problemas comunes de desarrollo. La satisfacción de intereses y la gestión de actividades de este tipo requieren usualmente planes, proyectos y programas internacionales de gran envergadura, cuyo objeto trasciende, por su propia naturaleza y por los requisitos que demandan, las posibilidades de un país aislado: financiamiento, recursos humanos y naturales, capacidad científica y tecnológica, movilidad de factores y tareas. Se impone así la necesidad de combinar varias fuentes nacionales de aportes varios y mercados considerables. En estos casos se trata asimismo de planes, programas y proyectos de largo plazo, gran riesgo, inversión considerable y baja rentabilidad, pero en todo caso beneficiosos o vitales para las economías, las sociedades y los Estados nacionales. Estas circunstancias, y el frecuente desinterés de las empresas privadas nacionales o extranjeras, imposibilitan que las actividades en tales áreas sean confiadas a estas últimas. Las empresas públicas multinacionales ofrecen por añadidura la posibilidad de actuar como contrapeso frente a los crecientes poderes de la empresa privada multinacional gigante.

Por otra parte, aunque en igual sentido, las empresas públicas multinacionales pueden aportar soluciones a cuestiones políticamente delicadas, mediante el recurso a la gestión conjunta (caso del carbón de Lorena y Sarre). Pueden ser establecidas y operadas con relativa independencia del clima político existente en los países participantes durante etapas diferentes. Están asimismo capacitadas para contribuir al mantenimiento de la paz mediante la solución de problemas económicos y sociales que resulta particularmente viable a través de agencias multinacionales. Un enfoque funcionalista ha insistido en la conveniencia de seleccionar actividades adecuadas para la acción común de varios Estados, entes públicos y empresas privadas, confiables a personas jurídicas creadas específicamente para tal fin. Estas sólo requieren delegaciones limitadas de poder. La naturaleza de la función delimita la amplitud de la jurisdicción y de las facultades necesarias para el cumplimiento efectivo de la primera, y

crea y mantiene posibilidades de ajuste cuando las condiciones originarias se modifican. Mecanismos de este tipo generan hábitos de cooperación, cuyas ventajas resultan superiores a las eventualmente obtenibles de actitudes disruptivas o agresivas, y en tal medida contribuyen a la mejora de las relaciones entre los Estados [17].

Esta convergencia de circunstancias y factores ha impuesto la necesidad y la existencia de organizaciones plurigubernamentales permanentes, creadas por varios Estados, con posibilidades operativas y poderes y medios de acción directa. Para tales fines resultan insuficientes las técnicas habituales del Derecho Internacional Público y de las administraciones públicas tradicionales. Los instrumentos jurídicos y los procedimientos de creación y de funcionamiento deben adaptarse a muy diversas situaciones políticas, jurídicas, económicas, financieras y sociales. Las necesidades consideradas y los objetivos buscados demandan agencias de competencia territorial coextensa con las áreas y actividades implicadas, en función de programas y proyectos multinacionales. Tales entes deben estar dotados de autonomía orgánica y funcional, y combinar el goce de facultades gubernamentales con un alto grado de libertad, flexibilidad, iniciativa, posibilidades de riesgo y de innovación. Se vuelve así inconveniente todo lo que implique la rigidez, la cautela y la rutina típicas de las administraciones públicas tradicionales. Las empresas públicas multinacionales deben estar aseguradas contra la influencia de consideraciones y presiones puramente nacionales, políticas y de grupos privados. A ello se agrega la posibilidad de atraer y conservar una élite gerencial y un personal que se caractericen por la capacidad profesional, el espíritu emprendedor y la identificación con los objetivos y exigencias del desarrollo y de la integración regionales.

La autonomía es requerida asimismo para lograr una participación de varios Estados que permita balancear sus intereses y sus fines, y que impida la consecución de ventajas especiales para uno de ellos solamente, en detrimento de los demás.

Empresas de este tipo facilitarán la obtención de asistencia financiera proveniente de agencias y organismos internacionales, ya que permiten combinar el aporte de garantías por los Estados participantes, con las ventajas de una gestión coherente por una dirección unificada y de una simplificación en la administración y supervisión del préstamo y del programa o proyecto en cuestión.

Caracteres y criterios clasificatorios

La empresa pública multinacional presenta serias dificultades de definición y caracterización. Fenómeno aún muy reciente, desplegado en un amplio espectro de formas y localizaciones geo-

gráficas y sistémicas, presenta una gran diversidad de manifestaciones, contextos, rasgos, funciones, envergadura de acción; espectro que va sobre todo desde el estrecho control gubernamental hasta la extrema flexibilidad y la gestión virtualmente independiente. Es además un fenómeno en pleno flujo, de contornos todavía vagos, en virtud de lo cual se duda de la posibilidad actual de elaborar un concepto unificado y preciso. Por otra parte, el fenómeno es ya suficientemente concreto en su estructura y en su dinámica como para permitir la identificación. De manera aproximativa y provisional, pueden sugerirse los siguientes elementos de una definición:

1.— Actividad empresarial de producción y distribución de bienes y servicios, con o sin fines de lucro.

2.— Tareas que exigen considerables recursos humanos, materiales y financieros, y amplios mercados, correspondientes a varios países.

3.— Para planes, programas y proyectos a largo plazo, y de naturaleza a la vez pública y multinacional.

4.— Gestión por organización plurigubernamental permanente, creada por acuerdo de dos o más Estados, para operar en interés común de los mismos, con posibilidades operativas y poderes y medios de acción directa.

La clasificación de las empresas públicas multinacionales presenta también dificultades derivadas de la diversidad de formas, procedimientos de creación, funciones y competencias. A título de mera ejemplificación es pertinente recordar tres clasificaciones diferentes, sugeridas por Pierre Vellas, Zacharias Sundström y Benedetto Conforti [18].

Pierre Vellas sugiere cuatro categorías: 1) Organizaciones intergubernamentales (de administración directa, o de gestión financiera); 2) Empresas mixtas multinacionales; 3) Empresas concesionarias de servicio público internacional, en el que la autoridad concedente está formada por Estados signatarios de tratado de cooperación; 4) Empresas multinacionales privadas.

Zacharias Sundström propone una clasificación según el tipo de proyecto que requiere el esfuerzo concertado de dos o más Estados: 1) Empresas públicas multinacionales de servicios públicos; 2) E.p.m. comerciales; 3) E.p.m. de financiamiento; 4) E.p.m. de desarrollo; 5) E.p.m. de investigación y adiestramiento; 6) E.p.m. multifuncionales, con características de varias de las anteriores.

Benedetto Conforti se inclina por una clasificación bipartita: 1) Empresas Comunes de Derecho Interno, casos en que el acuerdo de creación prevé la sumisión del ente a las leyes de un Estado, normalmente el que sirve de sede. El régimen jurídico está determinado por la ley del tratado y sus anexos, y por las leyes

del Estado-sede, con prevalencia de la primera. 2) Empresas Comunes de Derecho Internacional, constituídas por el tratado como organización internacional, sin sometimiento a un determinado derecho interno.

IV.— SITUACIONES Y ESTRUCTURAS INTITUCIONALES Y JURIDICAS

Las estructuras institucionales y los regímenes jurídicos de las empresas públicas multinacionales presentan también una amplia variedad, en función de diferentes necesidades, objetivos, actividades, partes signatarias y políticas gubernamentales. Ello se manifiesta sobre todo en la diversidad de procedimientos de creación, funciones, órganos, competencias, grados de independencia en la gestión.

Las empresas públicas multinacionales surgen por acuerdo de dos o más Estados, socios en las mismas. Puede admitirse la hipótesis de que se acepte también la participación de entes públicos autónomos de los respectivos países. En este trabajo se deja de lado el análisis de las empresas mixtas internacionales o multinacionales que asocian intereses gubernamentales y privados.

El acuerdo puede cristalizar en distintos tipos de convenciones, otorgadas de conformidad con los sistemas y procedimientos básicos de cada Estado, y que se vuelven así el instrumento constituyente de la empresa pública multinacional. La solución a que se llegue en cada caso debe tomar necesariamente en cuenta una serie de circunstancias concretas, tales como: naturaleza de las principales actividades y tareas de la empresa pública multinacional, y su despliegue en un solo Estado o en varios; carácter de las partes firmantes; objetivos y resultados de las políticas gubernamentales; mayor o menor peligro que uno de los Estados influya o controle excesivamente el ente y sus operaciones. En primera aproximación, puede constatarse que la fórmula elegida comienza por definirse en función del modo de creación, el instrumento constituyente, la ley a regir, la personalidad y la capacidad jurídicas, y la nacionalidad de la empresa pública multinacional o internacional. Una serie de variantes puras y combinadas son posibles al respecto:

1.— **En el marco de un organismo internacional existente, un órgano interno de aquél,** con competencia a tales efectos, adopta un **programa de actividad** en que los Estados miembros pueden participar libremente. El resultado no es una empresa multinacional propiamente dicha, ni se utilizan los medios institucionales propios de la misma (programas de investigación cooperativa de la Organización Europea de Cooperación y Desarrollo - OECD; programas de investigación aplicada de la Organización Europea para el Lanzamiento de Artefactos Espaciales - ELDO).

2.— **Un organismo internacional prexistente,** con facultades que goza por acuerdo de los Estados miembros, decide la creación de la empresa pública multinacional, sin utilizar procedimientos de ratificación (Agencia Europea de Investigación nuclear, creada por el Consejo de la OECD).

3.— **Creación por tratado internacional,** sometido a procedimientos constitucionales nacionales de ratificación, aceptación o aprobación. Estos requisitos, aunque de indudable pertinencia, pueden tornar difícil y aleatoria la creación de empresas públicas multinacionales. En algunos casos, los Estados tienen procedimientos constitucionales más flexibles, que permiten la puesta en vigencia del acuerdo por medio de decisiones competentes del Poder Ejecutivo. En otros casos, los Estados pueden acordar que la empresa pública multinacional se ha constituído efectivamente desde el momento de la firma del acuerdo, a la esfera del cumplimiento de las formas constitucionales requeridas de ratificación, aceptación o aprobación (EUROCHEMIC). Finalmente, las empresas pueden ser creadas por acuerdos simplificados, ejecutivos desde su firma, sin necesidad de otros procedimientos de ratificación, aceptación o aprobación, y en este caso la empresa carece de personalidad jurídica propia, cubierta por una institución nacional (empresas europeas de reactores Halden y Dragon).

La creación por tratado admite a su vez algunas variaciones que es pertinente señalar brevemente.

3.1.— El tratado compromete a los Estados participantes solamente para la creación de una empresa común; fija su objetivo, su marco de operaciones, las obligaciones y los derechos de los gobiernos. La creación misma de la empresa, la fijación de su estructura y funcionamiento y de la ley que la rige, el otorgamiento de su personalidad y de su capacidad jurídicas, así como de su nacionalidad, pueden estar contenidas como estatutos detallados en un protocolo adicional al Tratado, o en convenciones posteriores (INTELSAT - COMSATCO).

3.2.— El tratado crea directamente la empresa, y establece la ley aplicable a ella, la personalidad y la capacidad jurídicas, la nacionalidad, la estructura y las modalidades de funcionamiento.

A partir de la variante de creación por Tratado, y en relación a los aspectos mencionados, se abren una serie de posibilidades, sobre todo las siguientes:

i) El tipo de categoría de empresa que se elija proviene del sistema jurídico de uno de los Estados participantes. Aquélla es

establecida como empresa nacional del Estado que le otorga sede, personería jurídica reconocida plenamente por los otros Estados socios, y la rige por su ley nacional aplicable a otras empresas públicas, industriales o comerciales, en lo referente a su status y a sus asuntos internos.

ii) La empresa recibe la nacionalidad de cada uno de los Estados signatarios. Esta solución puede crear dificultades, especialmente si la sociedad debe tener relaciones con terceros países o personas, a los que la multinacionalidad puede perturbar.

iii) El instrumento constituyente mismo crea la empresa y la somete a un régimen internacional. Fija el tipo o categoría de aquélla. Es la ley aplicable con exclusión de —o primacía sobre- toda otra ley nacional. Le otorga personalidad y capacidad jurídica internacionales dentro de los territorios y de los Estados signatarios.

iv) En todos y cada uno de los aspectos mencionados pueden darse soluciones y variaciones combinatorias:

a) Algunas de las soluciones a los problemas mencionados pueden estar contenidas en un instrumento separado, protocolo o anexo del Tratado. Así, EUROFIMA ha sido creada por tres tipos de actos jurídicos: convención constitutiva firmada por los gobiernos, con los estatutos de la sociedad en anexo; protocolo adicional que precisa la situación jurídica y fiscal de la empresa en relación con el Estado-sede; protocolo que define las condiciones de aplicación de la convención en cada Estado.

b) El instrumento constituyente puede establecer que ciertas modificaciones serán introducidas en el futuro sin necesidad de ratificación por los parlamentos nacionales.

c) La personalidad y la capacidad jurídicas del ente pueden tener carácter internacional, no por el instrumento constituyente, sino de manera objetiva, v. gr., por necesidad funcional para el cumplimiento de los fines propuestos, o por el elevado número de los Estados miembros.

d) La personalidad jurídica puede ser otorgada, no por el tratado o por uno de los Estados participantes, sino por cada uno de éstos, o bien aquélla es dada por uno o varios Estados y la empresa pública multinacional resulta gobernada por una ley nacional con ciertas restricciones derivadas del tratado.

e) La ley vigente puede ser la de un Estado, con algún grado de restricción o modificación provenientes del tratado; o, a la inversa, el instrumento constituyente fija su propia prelación y la aplicación subsidiaria de una ley nacional.

4.— **Creación por contrato,** entre Estados, administraciones públicas y empresas gubernamentales. La naturaleza privada o pública del acuerdo depende del carácter jurídico de las partes firmantes y de las disposiciones contenidas en aquél (Wagons Europ).

Las empresas públicas multinacionales suelen presentar muchos rasgos de las empresas públicas y privadas nacionales. Sin embargo, el hecho de ser creadas por un tratado o como consecuencia de éste, con la consiguiente combinación de elementos a la vez estatales e internacionales, modifica en ciertos casos y aspectos los resultados que tales rasgos producirían bajo una ley y dentro de un ámbito puramente nacionales. Particularmente, la función asignada determina la esfera de la jurisdicción y la amplitud de los poderes requeridos para su efectivo cumplimiento.

Dentro de la gama de posibilidades abiertas, considero conveniente adoptar, con las modificaciones requeridas, el prototipo de la **corporación pública,** que William A. Robson califica como "la más importante invención del siglo XX en el campo de las instituciones públicas... destinada a desempeñar en la industria nacionalizada del siglo XX un papel tan importante como el de la empresa privada en el ámbito de la organización capitalista del siglo XX". Sus caracteres, adaptados a las condiciones regionales específicas de América Latina en que debe operar, y los problemas que pueden suscitarse, son a grandes rasgos los que se analiza en la sección siguiente.

V.— LA CORPORACION PUBLICA MULTINACIONAL: CARACTERES Y PROBLEMAS

1.— Dada su propia naturaleza, parece conveniente que la corporación pública multinacional sea creada por un tratado. El mismo debe fijar el tipo y el objetivo de la c. p. m., la ley que la gobierne, la personalidad y la capacidad jurídica, la nacionalidad. Debe establecer además, al menos en las grandes líneas, la estructura, las funciones y las modalidades operativas, los derechos y obligaciones de la c. p. m. y los de los Estados participantes, el patrimonio y los privilegios, las relaciones con los gobiernos y con otras empresas públicas y privadas.

La reglamentación detallada de los aspectos vinculados directamente con la estructura y el funcionamiento, puede efectuarse como se ha visto a través de protocolos y anexos del tratado original, convenciones posteriores, estatutos. El tratado debe determinar quiénes, y de qué manera, pueden dictar normas reglamentarias y complementarias, incluso sin necesidad de acuerdos diplomáticos de igual categoría que el constituyente. Debe precisar también el modo de solución de los posibles conflictos entre el instrumento constituyente y las leyes nacionales de aplicación subsidiaria.

Las disposiciones sobre los aspectos indicados se refieren sobre todo a la **personalidad y capacidad jurídicas** de la c. p. m. dentro de los territorios de los Estados signatarios. Fuera de ellos, la personalidad y la capacidad jurídicas están determinadas por el alcance que se reconozca a su carácter de sujeto internacional, y por las facultades que surgen de su estatuto original. Su personalidad internacional puede no ser reconocida por terceros países. Estados, entes públicos y empresas privadas pueden aceptar el establecimiento de relaciones jurídicas con la c. p. m. (compra-venta, locaciones de servicios y de obras, préstamos). A ello se agregan los problemas derivados de la responsabilidad de los Estados participantes por la actuación de la c.p.m. fuera de sus territorios, y del derecho eventual de aquélla a una protección diplomática. La situación se complica por el hecho que ni los instrumentos constituyentes ni el Derecho Internacional Público en su desarrollo actual están en condiciones de prever todas las situaciones eventuales y contingentes que pueden emerger de la actividad de una c. p. m., ni existen tampoco tribunales internacionales de jurisdicción obligatoria a tales efectos. Para las relaciones entre la c. p. m. y los terceros países, sus Estados y particulares, deben aplicarse necesariamente los principios y reglas sobre conflictos de leyes del Derecho Internacional Privado.

2.— La c. p. m. tiene un fin público. Es instrumento común de los Estados nacionales participantes, y se inserta en el sector público de la economía de aquéllos. Por consiguiente, la c. p. m. reúne y fusiona actividades, tareas y entes que ya pertenecen a los sectores públicos de los países participantes, o que son incorporadas a éstos especialmente para la tarea integradora a intentar. La incorporación puede producirse por diversos mecanismos: expropiación, nacionalización con o sin estatización, confiscación (por aplicación de norma penal o por acto revolucionario), socialización. Las decisiones sobre la incorporación y sobre la concurrencia a la creación de la c. p. m. se efectúan de acuerdo a las normas y procedimientos correspondientes a cada uno de los Estados participantes.

3.— La creación de la c. p. m. no implica necesariamente una amplia transferencia de soberanía, sino la estructuración de una autoridad y de una política conjuntas para un sector, programa o proyecto. La c. p. m. debe sí constituir un ente independiente, con personalidad y capacidad, autonomía administrativa, responsabilidad propia, derecho a comparecer en juicio como actor o demandado. Debe estar asimismo dotada de amplios poderes de decisión en materia de gestión económica y financiera, contabilidad, patrimonio, adquisición y disposición de bienes y servicios, manejo de personal, contrataciones en general.

Las finalidades buscadas y las funciones a cumplir contribuyen a la fijación de los poderes requeridos para su logro, y del ámbito en que deberán ser ejercidos. Esta fijación de poderes puede estar expresada en el instrumento constituyente y sus complementos y reglamentaciones, o surgir por inferencia de ellos y de las finalidades y funciones atribuídas al ente. Los Estados signatarios pueden además comprometerse a la adopción de aquellas medidas (legales, financieras, fiscales, aduaneras, patrimoniales) que faciliten las operaciones normales de la corporación.

4.— La c. p. m. se halla por una parte aparentemente separada de los Estados que la crean, y tiene personalidad propia e independencia relativa. El proyecto y la actividad tendiente a cumplirlo están disociados de los gobiernos participantes y de las perturbaciones políticas que afectarían el cumplimiento de los objetivos buscados y las relaciones entre los países miembros. El fin común y el logro de la eficiencia empresarial deben tener prioridad sobre cualquier otra consideración particularista o discriminatoria. Los conflictos potenciales de intereses son removidos así de la esfera de las políticas nacionales.

Por otra parte, sin embargo, la c. p. m. sigue orgánicamente ligada a los Estados que concurren a crearla y utilizarla, sometida a su control, y con responsabilidad frente a ellos. Resultan así necesarios los canales de participación de los gobiernos miembros en la empresa. La ligazón con los Estados participantes y el control de éstos se originan y ejercen a través del hecho mismo de la creación de la c. p. m. por aquéllos; de la elaboración y la modificación de los instrumentos constituyentes y de sus complementos; de la participación en el capital accionario, y del voto en las asambleas generales de accionistas y en las reuniones de los órganos ejecutivos; del nombramiento y remoción de los directores. Este control debe unificarse en algún tipo de agencia supranacional con representantes de los Estados miembros.

Este control de la rama ejecutiva de los Estados asociados debe cumplirse sobre las cuestiones más importantes, especialmente las que hacen a la política general, y a los asuntos de particular importancia, y siempre en materias precisamente determinadas —globalmente o en detalle— por el Tratado y|o la ley vigente. No es conveniente en cambio que existan una supervisión ni limitaciones a priori en lo referente a las actividades normales y a las cuestiones administrativas comunes de la empresa.

Al control por los poderes ejecutivos nacionales pueden agregarse otros: parlamentario, judicial, financiero, de eficiencia, por órganos de planificación. Algunos aspectos de la c. p. m. pueden ser colocados bajo el control de un cuerpo externo, ya existente o creado al efecto, donde tengan representación los Estados socios (v. gr., oficinas o consejos supranacionales de planificación regional). Es fácilmente perceptible la importancia que reviste la composición de los órganos de supervisión, que normalmente es-

tarán integrados por funcionarios de alto nivel de las administraciones nacionales.

En general, es obvia la necesidad de reglamentar de modo preciso y adecuado los órganos y procedimientos de supervisión y de control.

5.— La c. p. m. debe contar lógicamente con sus propios órganos de **dirección y gestión.** Estos pueden ser:

i) Una asamblea que reúna a los accionistas (Estados, entes públicos autónomos) o sus equivalentes. La misma expresa el carácter intergubernamental del ente, y se reúne a intervalos periódicos. A través de ella los representantes estatales logran posibilidades de encuentro y de discusión formales e informales; preparan la acción común en áreas de interés, dentro y fuera de la estructura de la c. p. m.; pueden eventualmente tener el derecho a la elección de la junta directiva o consejo de administración, y del gerente o director general. Un número alto de miembros de la asamblea reduce a la vez las posibilidades de control efectivo de la c.p.m. por los gobiernos miembros, y la participación activa de la propia asamblea en asuntos y decisiones que sean de política general, los que de hecho quedan reservados al dominio de los órganos y funcionarios ejecutivos de la empresa.

ii) Una junta supervisora externa, como la mencionada más arriba.

iii) Un presidente, que puede representar a uno de los Estados, o bien ser independiente o funcionario internacional. Debe establecerse el mecanismo de rotación periódica en el cargo.

iv) Una junta de directores, o consejo de administración, que funcione de modo permanente y resida en la ciudad-sede de la c. p. m.

v) Un gerente general o director administrativo.

El presidente, los miembros de la junta o consejo, pueden ser nombrados por acuerdo de los gobiernos, o por la asamblea general, siempre para un número determinado de años. El gerente general o director administrativo puede ser nombrado por la asamblea de accionistas o por la junta o consejo. Los restantes funcionarios de la corporación deben ser nombrados por la junta o consejo, o por el gerente general o director administrativo, sin otra ingerencia.

Es imprescindible determinar el sistema de votación que se aplicará en los cuerpos superiores de la c. p. m. (asamblea, junta o consejo), ya que el mismo influye en la distribución de poder entre los órganos, en el grado de independencia de la empresa, y en las posibilidades de control por intereses específicos (nación poderosa, grupos de Estados combinados). El sistema de votación puede estar basado en principios de igualdad o de desigualdad de los Estados participantes (un voto por acción, o votación ponderada según magnitud de intereses). En caso de aplicarse la regla de igualdad, debe determinarse si se elige el principio de la unanimidad, de la mayoría (calificada o no), así como la existencia o inexistencia de poderes de veto, y los efectos de la abstención.

En todo caso, es indispensable que los órganos directivos y de gestión gocen de independencia, de protección frente a las vicisitudes políticas y a las presiones de grupos privados; y que tengan una amovilidad limitada a casos especiales taxativamente enumerados, con garantía del derecho de defensa.

6.— La c. p. m. debe tener un amplio margen de libertad para fijar el **estatuto del personal,** diferente del que rija para los funcionarios y empleados públicos de los respectivos países. Los miembros del personal no son agentes públicos en el sentido tradicional. Ello es así, tanto para el presidente, el consejo directivo y los altos funcionarios, como para los cuadros medios, empleados y obreros. No debe existir en principio contralor ni decisión prioritaria de los gobiernos en la fijación de las condiciones de reclutamiento y trabajo. La c. p. m. debe gozar de entera libertad al respecto.

El tipo de personal y el estilo de su gestión pueden constituir uno de los factores que más efectivamente coadyuven a la emergencia y fortalecimiento del proceso de desarrollo y de integración de América Latina. La selección de directores y de funcionarios y cuadros intermedios debe tender a la captación de elementos calificados, con el más alto grado posible de devoción a los fines públicos, transformadores y unificadores de la c. p. m.

Es conveniente someter a los directivos y al personal a un **estatuto** específico que determine claramente la naturaleza, los modos de reclutamiento, las obligaciones y los derechos de los funcionarios, empleados y obreros, de acuerdo a los **principios y lineamientos siguientes:**

i) El funcionario de la c. p. m. despliega una actividad profesional consagrada a un fin multinacional. No es representante ni servidor de uno o de varios Estados en un organismo público formado por naciones diferentes, ni de los intereses particulares de éstas, ni tampoco forma parte de sus administraciones. Pertenece a una organización multinacional que depende del conjunto de los Estados miembros, y actúa para cumplir los fines de aquélla, y sólo frente a la misma es responsable. Ello es así, aunque las tareas confiadas a un funcionario se localicen en el territorio de un solo Estado

ii) Los cargos directivos pueden ser cubiertos por designación del conjunto de los Estados; los demás funcionarios y el resto del personal, deben serlo por los órganos de la c. p. m.

El estatuto debe fijar las condiciones de reclutamiento, a par-

tir de criterios tales como las altas cualidades de competencia y capacidad de trabajo, integridad, lealtad a la c. p. m.

El personal debe ser reclutado primordialmente entre los nacionales de los Estados miembros, guardando cierto equilibrio en la distribución por origen, pero sin hacer de estos criterios una norma rígida y excluyente.

iii) Entre las **obligaciones del funcionario** se cuentan:

a) Cumplimiento de las funciones inherentes al cargo, en condiciones de dedicación exclusiva.
b) Secreto profesional.
c) Incompatibilidad del cargo con la tenencia o la adquisición de intereses en sectores y actividades que se relacionan con el ámbito de la c. p. m. o estén bajo su jurisdicción; especialmente, con el ejercicio profesional o la explotación comercial de posibilidades abiertas por la función.
d) Abstención de todo acto incompatible con la función y la actuación de la c. p. m.; sobre todo, prohibición de solicitar o de aceptar instrucciones de un gobierno o autoridad externa a la corporación.

iv) Los **derechos del funcionario** se refieren sobre todo a lo siguiente:

a) Remuneración, jubilación, pensión.
b) Derecho de asociación profesional.
c) Privilegios e inmunidades que se requieran para el ejercicio independiente de la función.
d) Tribunal administrativo independiente para litigios con la c. p. m., con capacidad de resolución obligatoria y ejecutoriable.
e) Indemnización por despido arbitrario.

El reclutamiento y uso de personal por la c. p. m. plantea la posibilidad de dificultosos problemas de tipo laboral y social. Uno de ellos se refiere al modo de evitar que los conflictos sindicales que estallen en uno de los Estados participantes se extiendan a las operaciones de la c. p. m. Otros problemas surgen de las diferencias de salarios y beneficios sociales que puedan establecerse entre la c. p. m. y las empresas públicas y privadas de los Estados nacionales, y entre nacionales y extranjeros. Cuestiones similares pueden surgir también de las diferencias de regímenes impositivos.

7.— El instrumento constitutivo y sus complementos deben determinar las líneas generales de funcionamiento de la c. p. m. Esta, por otra parte, debe gozar una amplia **independencia** en cuanto a la **gestión económica, patrimonial y financiera.** Ello plantea una serie de complejos problemas, de solución nada simple.

El instrumento de creación debe definir desde el principio,

al menos en sus términos básicos, un cierto número de condiciones:

i) Modo de establecer planes, programas y proyectos.
ii) Financiamiento.
iii) Distribución de los aportes, de los mercados y de los beneficios.
iv) Modalidades de inversión.

Una dificultad ineludible y decisiva surge del hecho que la c. p. m. suele estar formada por países de nivel de desarrollo y potencial económico desiguales. La actividad de la empresa común absorbe recursos de todos los países participantes, pero puede favorecer a una nación, a una región o a una rama más que a otras. Se trata de lograr modos operativos que permitan asegurar una cierta proporcionalidad y equilibrio de sacrificios y beneficios entre los países concurrentes a la empresa común.

Los **aportes** de los participantes pueden consistir en:

i) Recursos naturales (minas, bosques, aguas, etc.).
ii) Tierras y edificios.
iii) Infraestructura.
iv) Mano de obra.
v) Financiación.
vi) Ciencia y tecnología.
vii) Información.
viii) Mercados.

El **financiamiento,** en particular, puede provenir de:

i) Fuentes comerciales propias de la c. p. m. misma (precios y tarifas de los bienes que produce y de los servicios que presta).
ii) Fuentes externas a la c. p. m., tales como:

a) Aportes y préstamos gubernamentales.
b) Reserva del producto de ciertos impuestos en favor de la empresa común.
c) Imposición de cargas tributarias por la empresa, y su percepción directa de los súbditos de los Estados miembros, según capacidad reconocida en el instrumento constitutivo o en otros posterioles.
d) Préstamos y créditos de otras corporaciones públicas.
e) Emisión de valores para el público.
f) Recurso al mercado financiero y al crédito bancario.
g) Autorización a la c. p. m. para contraer deudas por sobregiro u otras causas.
h) Aportes de las instituciones internacionales o de gobiernos extranjeros.

La **distribución de los frutos** de la empresa es problema que requiere un doble enfoque.

Por una parte, la c. p. m. puede estar obligada a ceder totalmente los beneficios que obtenga en favor de los Estados partici-

pantes. O bien, una vez pagadas sus obligaciones, incluso los adelantos efectuados por los gobiernos y otros entes, los impuestos, los créditos de particulares, puede disponer libremente de los beneficios de acuerdo a las facultades que le son propias (reinversión, aumento de sueldos, pago de primas al personal).

Por otra parte, los gobiernos participantes pueden acordar diversos modos de distribución de los frutos: participación en los beneficios, en los bienes producidos y servicios prestados, en los mercados, o una combinación de los tres.

La c. p. m. debe tener un **patrimonio** propio, pero su contenido y su alcance pueden ser variables. En una concepción restrictiva, el conjunto del patrimonio de que dispone la c. p. m. no pertenece a ésta, como persona jurídica distinta, sino a los Estados participantes en proporción a sus aportes, resultando aquéllos los verdaderos titulares. La c. p. m. sólo tiene en este caso el uso y el usufructo del patrimonio y de la actividad, y el derecho a su explotación. Posee fondos de circulación y operación para enfrentar tareas y compromisos. Los Estados autorizan la disposición de bienes, fijan condiciones y límites al empleo del patrimonio. Pueden incluso privarla total o parcialmente, en cualquier momento, del patrimonio, o incrementarlo, todo sin influencia real de la c. p. m. sobre estos cambios. Esta concepción restrictiva es inconveniente. Dadas las finalidades y las modalidades de la c. p. m., es preferible que ella disponga de un patrimonio en el más amplio y libre sentido de la palabra, dentro del marco general que fija su régimen.

La base patrimonial y las finanzas de la c. p. m. deben ser autónomas, separadas de los presupuestos nacionales ordinarios, a los cuales en principio no deben ingresar los beneficios. Por su fin público, si bien este tipo de ente es creado para actuar como industrial, comerciante, prestador de servicios, con tendencia a la autosuficiencia financiera, no puede ni debe operar solamente por el incentivo del simple logro de beneficios, como una empresa privada cualquiera, sino como sujeto y custodio de los intereses generales de los países participantes y de la región. Debe tender a la obtención de ingresos iguales o superiores a los egresos. En caso de existir excedentes, los destinará a reinversiones, reservas, rebajas de precios, mejoras de la eficiencia y de las condiciones de remuneración y de trabajo. La administración de los fondos de reserva debe corresponder a la c. p. m., sin perjuicio de las directivas generales que los gobiernos, o el órgano común de supervisión y control, dicten al efecto.

La norma debe ser en cualquier caso el **autofinanciamiento** de la c. p. m., mediante la cobertura de los gastos corrientes y de inversión con los propios ingresos. Puede asimismo, como se dijo, recurrir a créditos y subsidios de los gobiernos, a empréstitos públicos y a la ayuda de los organismos internacionales. Si lanza

títulos al mercado general de capitales, sus tenedores no tendrán voz ni voto en los asuntos del ente.

En general, la búsqueda de un balance entre los fines socioeconómicos y políticos de la c.p.m. y los fines de rentabilidad y autosuficiencia financiera, las opciones a efectuar entre las alternativas de gestión deficitaria, equilibrada o beneficiaria, constituyen una de las cuestiones centrales de la estructuración y de la dinámica de este tipo de ente.

8.— La c. p. m. puede y debe recibir **privilegios e inmunidades.** Estos se relacionarán con los objetivos, las necesidades operativas y el grado de independencia acordada, así como con el equilibrio entre los Estados participantes y entre los intereses nacionales en juego. Privilegios e inmunidades pueden referirse a:

i) Estatuto tributario (exención total o parcial de impuestos).

ii) Liberación de derechos aduaneros y de otras restricciones en cuanto al tráfico, entre países participantes, de materias primas, bienes de capital, equipos, para las instalaciones y las operaciones de la c. p. m.; y en cuanto a los bienes y servicios que ella produce, trafica y presta.

iii) Supresión de trabas sobre la compra, la tenencia y el uso de divisas, y sobre la transferencia de fondos.

iv) Protección a la propiedad de la empresa; especialmente, garantías contra requisas, expropiaciones y confiscaciones.

v) Responsabilidad hacia los Estados, y hacia otros entes, públicos y particulares, dentro del ámbito territorial propio y fuera de él.

vi) Exención respecto a las normas reguladoras de la libre competencia o represivas del monopolio.

Estos privilegios e inmunidades se refieren a la c. p. m. Puede sin embargo plantearse en algunos casos la necesidad de otorgar privilegios e inmunidades al personal directivo de la empresa, en la medida necesaria para salvaguardar su independencia contra las influencias y presiones de una nación determinada, especialmente la que sirve de sede.

9.— El Tratado o los estatutos deben capacitar a la c. p. m. para crear **órganos subsidiarios** que sean necesarios para sus funciones y tareas. La creación debe realizarse por resolución de los órganos directivos de la c.p.m., a la que puede agregarse un acuerdo interestatal complementario que dote al órgano subsidiario de ciertos poderes o recursos. Las funciones de los órganos se inscriben en el cuadro de la actividad de la c. p. m., como delegación de su competencia general, y pueden ser muy variadas: gestión de servicios auxiliares, estudio, información, solución pacífica de diferendos, operaciones especiales.

10.— Es admisible y conveniente la participación, en uno o

varios niveles de la estructura y de la actuación de la c. p. m., de **representantes no estatales** (trabajadores, técnicos, usuarios, consumidores, habitantes).

11.— En el interior de la c. p. m. y en su entorno existen y operan diferentes grupos de intereses: los de la empresa misma, los de los Estados participantes y los de terceros Estados, los del personal, los de los consumidores, usuarios y habitantes. Esta multiplicidad de intereses, no siempre convergentes y a menudo contrapuestos, determina la necesaria existencia de **órganos y procedimientos jurisdiccionales**, de prevención de conflictos, interpretación y solución de controversias, entre los Estados participantes, entre éstos y la c. p. m., entre ésta y las empresas públicas y privadas, y con respecto a gobiernos y particulares de terceros países. El órgano puede ser:

i) Un tribunal de conciliación previa.
ii) Un tribunal independiente ya existente o creado al efecto.
iii) Un ente arbitral especial.
iv) Un experto de emergencia dotado de poderes decisorios.

12.— La c. p. m. puede tener diferentes ámbitos y alcances de actuación. Puede ser concebida y puesta en funcionamiento como **corporación general de desarrollo**; como **corporación de promoción y financiamiento**, para ciertas ramas industriales, agropecuarias y de servicios; o como administración que asuma y ejecuta **programas de desarrollo integral de cuencias fluviales**. Desde otros punto de vista, puede tratarse de corporaciones públicas multinacionales destinadas a operar en todo el ámbito de los países participantes en una experiencia de integración, o bien solamente para ciertas ramas o regiones [19].

13.— Se han mencionado ya algunos antecedentes de cooperación de sectores públicos latinoamericanos: la Corporación Centroamericana de Telecomunicaciones, que no pasó del nivel de proyecto; la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA); el Instituto Forestal Latinoamericano de Investigación y Capacitación; la Asociación para la Asistencia Recíproca de Empresas Públicas de Hidrocarburos de América Latina.

El ente real que hasta el momento se aproxima en parte al tipo analizado es la **Corporación Andina de Fomento** (CORFO ANDINA), creada en febrero de 1968 por convenio entre los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, como parte de un proyecto de integración sub-regional. En caso de concretarse de modo efectivo y permanente, la CORFO Andina será la primera institución financiera multinacional de largo plazo, totalmente latinoamericana. Con sede en Caracas, ha sido creada para la integración, como centro dinámico para un desarrollo común fomentado por inversiones, especialmente en proyectos multinacionales. Con amplias funciones y facultades financieras, la CORFO Andina podrá establecer industrias clave que requieran gran escala de producción; preparar proyectos multinacionales de complementación; representar a los seis países signatarios en negociaciones comerciales y financieras con otras naciones, con inversores extranjeros y con organismos internacionales; desarrollar la infraestructura que apoye la integración, las zonas fronterizas y otras tareas similares. Se trata de una corporación mixta, que recibirá aportes de los Estados, o de instituciones que éstos designen, y de personas naturales o jurídicas de derecho privado, tanto pertenecientes a la región como externas a ella [20].

14.— No es ocioso advertir finalmente que la teoría pura y la legislación formal referidas a este tipo de entes, pueden resultar desvirtuadas en la práctica, y en dos direcciones opuestas: la supercentralización burocratizante por ingerencia excesiva de los gobiernos participantes, y las rivalidades y conflictos entre ellos por el control de la corporación; o la autonomía excesiva de ésta, generadora de dispersión, de irresponsabilidad y de anarquía. Una vasta experiencia internacional demuestra que es difícil dar contenido real y operatividad duradera a la intención y a la letra de la legislación, así como seguir un camino diagonal equidistante entre autonomía y control, entre iniciativa y uniformidad. Aparecen aquí cuestiones de índole más general, a las cuales se hace referencia en la sección final.

VI.—PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS EN EL PERIODO DE TRANSICION

Es de esperar que el análisis precedente haya arrojado alguna luz sobre las reales posibilidades positivas y operacionales que puede abrir la creación, la multiplicación y las crecientes funciones de las empresas públicas multinacionales y, especialmente, de la fórmula de la corporación pública multinacional, en el proceso combinado de desarrollo e integración de América Latina. Resta sin embargo una necesaria consideración de los problemas y perspectivas referentes a las funciones concretas de las empresas públicas multinacionales en el período de transición desde la situación actual hacia el logro de aquellos objetivos e, incluso, hacia la emergencia de un nuevo y superior orden mundial cooperativo, que armonice el mantenimiento de la paz, la supresión de las raíces profundas de los conflictos bélicos, el desarrollo econó-

mico, la justicia y el bienestar sociales, la democratización política integral, la autodeterminación de los pueblos y, en el horizonte, el gobierno mundial.

La problemática de la transición, la posibilidad misma de realizarla, la medida en que la corporación pública multinacional pueda cumplir un papel efectivo en el logro de los fines indicados, deben ser referidas a la promoción y convergencia necesarias de los siguientes elementos básicos:

1.— En general, la amplia agregación y la articulación sistemática de fuerzas, sujetos y agentes —nacionales, transnacionales o no territoriales, internacionales—, capaces de generar, consolidar y hacer triunfar las condiciones del desarrollo y la integración regionales y del nuevo orden mundial: movimientos político - ideológicos de variado signo; iglesias; intelectuales, científicos y tecnólogos; funcionariado internacional y regional; tendencias y organizaciones juveniles; sindicalismo obrero y profesional; asociaciones empresariales no vinculadas a intereses y objetivos puramente statuquoistas, mercantiles y belicistas; militares que no se resignen a ser meros gendarmes represores del cambio y fuerzas de ocupación al servicio de potencias hegemónicas.

2.— Creación o cristalización de una comunidad reconocida de intereses y valores regionales y mundiales, con aptitud para concretarse en fuerzas sociales y políticas que sean, a la vez, poderosas y operativas y, por lo tanto, capaces de ejercer influencia decisiva sobre la opinión pública nacional, regional y mundial, y producir efectos destructurantes y restructurantes sobre la situación actual.

3.— Estímulo a la aparición y a la perduración de un nuevo sistema de lealtades regionales e internacionales que, sin dejar de considerar los legítimos intereses nacionales, vaya sobreponiéndose al viejo nacionalismo, de tipo limitado, mistificatorio y regresivo. Un nuevo sistema de valores y de normas positivas deberá reconocer la primacía de lo internacional sobre lo puramente nacional.

4.— Dotación al nuevo sistema en emergencia de valores, de normas, y de recursos procesales, apoyados por una nueva institucionalidad.

5.— Ejercicio riguroso y sistemático de influencias y presiones sobre los gobiernos nacionales, los entes regionales y la organización mundial, y actuación directa en y sobre todos estos niveles simultáneamente.

6.— Aprovechamiento estratégico y táctico de todos los factores y elementos que puedan coadyuvar a la creación de las condiciones arriba indicadas; especialmente, intereses de las grandes potencias, de los países intermedios y de los países y regiones del

Tercer Mundo; multiplicación de emergencias y catástrofes; amenazas de deterioro de las condiciones existenciales y de destrucción misma de la humanidad.

La corporación pública multinacional en América Latina y en el resto del Tercer Mundo debe ser concebida, no sólo como instrumento apto para operar en los aspectos y niveles indicados en las secciones precedentes. Puede y debe también actuar como agente primordial de movilización, articulación e instrumentación de las fuerzas, mecanismos y objetivos que se han mencionado. La posibilidad de que así ocurra en América Latina debe ser analizada en función de, por lo menos, dos órdenes de problemas: los referidos a la naturaleza, la estructura y la dinámica del Estado nacional; y a las necesidades y tareas pendientes de la integración regional.

Problemática actual del Estado - Nación

La fórmula general de la empresa pública multinacional, y el tipo específico de la corporación, suponen la necesidad y la posibilidad de una cooperación operativa entre Estados y sectores públicos nacionales. Al mismo tiempo, una serie de elementos y circunstancias frenan y desvirtúan su funcionamiento al servicio del desarrollo y de la integración.

El Estado de los países latinoamericanos suele exhibir un alto grado de dualidad o ambigüedad y de ineficiencia en sus actuaciones. Funciona al servicio de las estructuras vigentes y de los grupos hegemónicos, pero también, al mismo tiempo, debe dar consideración y satisfacción a las necesidades y presiones de los restantes grupos sociales, y tiende en parte a convertirse en centro autónomo de decisiones. El Estado ha heredado y conserva una maquinaria y una tradición cultural - ideológica y operativa que resultan anticuadas en las nuevas circunstancias, y que no lo preparan ni capacitan para asumir un número creciente de nuevas y complejas tareas, y le presentan su propio intervencionismo como anormal y transitorio. Actúa dentro de marcos y en ambientes desfavorables u hostiles al desarrollo económico, al cambio social, a la modernización y a la racionalidad, y bajo la presión e influencia de grupos e intereses particularistas. Más aun, dentro del Estado y sobre él pujan todas las clases, capas y estratos de la sociedad nacional, y grupos extranjeros, para lograr satisfacción a sus demandas sectoriales. La acción gubernamental parece convertirse a menudo en mera resultante inestable del juego de presiones múltiples, y se ve refractada, modificada y desvirtuada en sus intervenciones y en las consecuencias previstas de las mismas.

El Estado nacional carece de precedentes válidos y de una

filosofía unificada, actualizada y eficaz, que le permitan definir el carácter, el alcance y los métodos de sus intervenciones y controles. Unas y otros no se producen como expresión de una deliberada voluntad de transformación y planificación. Surgen y se mantienen por la improvisación, por la presión y el apremio de situaciones coyunturales y de emergencia. Se cumplen con una especie de conciencia turbada y con una ambigüedad paralizantes, en virtud de las cuales no se usan, o se usan mal, los instrumentos de política económica y los entes públicos empresariales que, de todos modos, han ido concentrándose en su aparato. Las intervenciones no integran un plan; resultan inorgánicas y contradictorias; causan desorganizaciones y perturbaciones no previstas; chocan entre sí y con otros actos y objetivos del Estado; alimentan la irracionalidad y la anarquía. Este cuadro general se manifiesta particularmente en el modo de actuación y en los resultados del sector público y de las empresas nacionalizadas. Del uno y de las otras se hace usualmente un empleo a la vez indiscriminado, errático y limitativo.

El déficit de la maquinaria gubernamental se manifiesta en todos sus aspectos: el nivel superior de dirección; el personal; la política y la administración financieras (presupuesto, control fiscal, tributación); los servicios estadísticos y de información; la escasa o nula participación de grupos sociales fundamentales en las grandes decisiones; el agravamiento permanente del burocratismo; la falta de fundamento institucional y jurídico para las exigencias del desarrollo nacional planificado y de la integración regional.

Los países latinoamericanos enfrentan así una situacion contradictoria. Necesitan el planeamiento para el desarrollo, el cambio social, la democratización política y la integración regional, y su sistema político - institucional parece resultar inadecuado para cumplir tales tareas. Ello, por una parte, parece erigirse en obstáculo insuperable para la creación de corporaciones públicas multinacionales, ya que resultaría imposible crear en escala regional lo que cada país participante por separado sería incapaz de hacer en la esfera interna de la sociedad nacional. Por otra parte, sin embargo, la corporación pública multinacional podría llegar a ser, en determinadas condiciones, un agente decisivo de restructuración político-administrativa interna. Se trata en efecto, por definición, de un ente relativamente autónomo respecto a las limitaciones y deformaciones nacionales, que puede convertirse en núcleo pionero y prototípico para la innovación interna y regional. A la vez que refuerza y hace viable los procesos de cooperación regional, puede aportar un efecto - demostración para las estructuras estatales y las empresas privadas internas. Su creación y su funcionamiento generan automáticamente demandas y exigencias de nuevas estructuras organizativas, técnicas y legislativas, y refuerzan la conciencia colectiva sobre la necesidad de tales modificaciones y, sobre todo, de una reforma administrativa más amplia y profunda que englobe y prolongue los cambios nucleares. Más particularmente, la multiplicación de corporaciones públicas multinacionales afectaría positivamente los siguientes niveles y aspectos de la maquinaria político - institucional.

1.— Contribuiría a crear nuevas élites gerenciales públicas, que circularían regularmente desde el Estado nacional a los entes regionales y viceversa, y determinaría cambios progresivos sustanciales en ambos niveles.

2.— Ayudaría a mejorar el nivel superior de dirección de los Estados nacionales, ampliando la posibilidad de crear y mantener planas mayores asesoras y órganos especializados que complementen y refuercen la actividad del Poder Ejecutivo.

3.— Mejoraría la presente situación de disponibilidad inadecuada de personal público, en cuanto al número, a la calidad y a la eficiencia, y permitiría un uso más racional del ya existente, sobre todo en los niveles altos y medios.

4.— Obligaría a superar las principales deficiencias de la política y de la administración financieras, de los servicios estadísticos y de información.

5.— Contribuiría a promover mejores posibilidades de participación de representantes de grupos nacionales importantes, hoy marginados, en la toma de grandes decisiones políticas a nivel nacional e internacional.

6.— Podría ejercer efectos limitativos o disolventes de las estructuras y tendencias burocratizantes.

7.— Coadyuvaría a la creación de fundamentos institucionales y jurídicos más adecuados para las exigencias y las políticas de un desarrollo nacional planificado, y para la coordinación del mismo con los requisitos de la integración latinoamericana en proceso.

Hacia una nueva etapa de la integración

Desde el punto de vista de la integración regional, la corporación pública multinacional puede aportar uno de los elementos hasta ahora carenciales en la primera etapa, y que podría convertirse en elemento primordial de la nueva etapa en que necesariamente debe entrarse para vitalizar y consolidar la experiencia. Podría ser un agente organizado y dinámico, a la vez apto para cumplir eficazmente sus propios fines específicos, y para suscitar y organizar fuerzas, tendencias y estructuras en un sentido de integración regional y de cooperación internacional pací-

fica. Su papel sería particularmente relevante en el cumplimiento de la gama de estrategias, tácticas y medidas transicionales cuyo diseño y aplicación constituyen urgente necesidad a partir del momento actual. Esta posibilidad se ejemplifica y concreta a través de las referencias siguientes.

1.— En materia de **política comercial**, la multiplicación y coordinación creciente de corporaciones públicas multinacionales podrían contribuir a:

i) La reducción progresiva de restricciones al comercio entre los países latinoamericanos.

ii) La mayor posibilidad de armonización de los instrumentos de política aduanera.

iii) La adopción de mecanismos que posibiliten la reciprocidad real, y que supriman las distorsiones y los desequilibrios existentes, o que podrían surgir, en función de las diferencias de estructuras y niveles de desarrollo, por impacto de los compromisos generales y particulares que se adopten en el curso de la integración.

iv) La elaboración y aplicación de líneas comunes para el comercio exterior de los países latinoamericanos, mediante la creación de un bloque único de negociación y de grandes empresas públicas coordinadas, con responsabilidad ejecutiva en la comercialización dentro y fuera de la zona, para grupos de productos, y para el intercambio regional en su conjunto.

2.— **Política de inversiones:**

i) Establecimiento de un orden de prioridades en favor de ramas y actividades que se estime estratégicas.

ii) Contribución a la elaboración de planes, programas y proyectos, a su localización, atribución de recursos y creación de otras condiciones adecuadas para su desenvolvimiento.

iii) Fijación de políticas comerciales, financieras y monetarias, por medio de corporaciones públicas con responsabilidad ejecutiva, que faciliten amplias transacciones en las ramas integradas, e incluso le procuren mercados comunes regionales por sectores.

iv) Elaboración de una política común respecto a las inversiones extranjeras, públicas y privadas. Particularmente, "puede ser de importancia indudable la participación del sector público en el aprovechamiento de esquemas modernos de asociación del capital extrazonal en la actividad económica de los países subdesarrollados, tales como el de los 'acuerdos de coproducción', que posibilitan que el aporte de conocimiento tecnológico, de financiamiento y de capacidad gerencial, se produzca sin que se opere una transferencia del control de los proyectos al exterior" (21)

3.— **Política financiera:**

i) Coordinación de las políticas financieras, fiscales, monetarias y cambiarias de los países miembros.

ii) Sistema de compensación, en régimen multilateral, de los saldos de cada país en el interior de la región, y de ésta con terceros países. Extensión de créditos compensatorios automáticos hasta ciertos límites. Liquidación periódica de saldos en monedas convertibles. Coordinación de los bancos centrales de la región.

iii) Creación de una moneda regional de cuenta y de crédito, de valor constante, líquida y convertible.

iv) Sistema de financiamiento de las exportaciones, dentro y fuera de la región.

v) Medidas tendientes a la movilización del ahorro público y privado de la región; y a la repatriación de los fondos evadidos hacia el exterior; así como a la orientación coordinada de todos estos capitales hacia las inversiones regionales más productivas y dinámicas.

vi) Regionalización de los seguros y reaseguros más directamente ligados a las actividades de interés prioritario para la integración.

4.— **Medidas especiales para los países de menor desarrollo relativo y de mercado insuficiente.**

i) Participación activa de estos países en una política común de inversiones, concentrada en sectores estratégicos.

ii) Ayuda de los países más desarrollados de la región, acordada en condiciones particularmente favorables (provisión de bienes de capital, asistencia técnica y financiera, establecimiento de empresas).

iii) Contribución a la incorporación de todos los países latinoamericanos a un proceso integracionista único.

5.— **Política cultural integrada.**

i) Eliminación del analfabetismo, elevación del nivel y difusión generalizada de la enseñanza, en todos los grados y aspectos, y en todos los sectores sociales y geográficos de la región.

ii) Creación de una amplia movilidad regional de los cuadros técnicos y profesionales, en función de las demandas globales latinoamericanas.

iii) Concentración y difusión sistemáticas y racionales de los medios técnicos, científicos y de información.

iv) Elaboración y aplicación de políticas regionales de desarrollo científico y tecnológico. En este campo, como bien señala Amílcar Herrera, las "dificultades a la acción conjunta son mucho menores. Los problemas son muy similares en todos los países y, debido a la naturaleza misma del trabajo científico, existe una comunicación constante entre los investigadores. La cooperación científica entre los países de la región puede ser de importancia decisiva para la solución de los problemas técnicos del subdesa-

rrollo, que por su naturaleza específica, no se estudian en los países más adelantados".

"La tarea de integración científica no necesita empezar simultáneamente en todos los campos de trabajo. Puede iniciarse con proyectos muy concretos de cooperación, que servirían eventualmente como 'núcleos de integración' activos".

"Estos proyectos o núcleos de integración científica podrían ser, para comenzar, de dos tipos fundamentales:

"a) centros de perfeccionamiento científico y tecnológico que deberían ubicarse en los países que hubieran alcanzado un mayor grado de adelanto en las tareas respectivas, pero en los cuales pudieran participar, en igualdad de condiciones, investigadores de toda la región;

"b) proyectos de investigación relacionados con planes multinacionales de desarrollo..." (21).

6.— Creación de condiciones para la gradual **uniformización de los sistemas jurídicos**, tanto de tipo interno como internacional, en todos los aspectos referentes a la integración y, más particularmente, a la actividad, los problemas y las necesidades de las corporaciones públicas multinacionales (22).

7.— **Planificación, decisión política, órganos comunitarios** (23).

El avance de la integración implica y exige cada vez más una vasta gama de decisiones sobre: coordinación y complementariedad de planes nacionales; ajustes de la estructura de cada plan nacional en relación con los planes regionales; lazos entre los mecanismos nacionales y regionales de decisión, ejecución y control; definición de las relaciones entre los intereses de la región y los de los países avanzados y otros bloques regionales del Tercer Mundo.

A su vez, todo ello supone y demanda, a plazo más o menos corto, una decisión política de alto nivel y de tipo global por parte de los gobiernos miembros. Ella es indispensable, sobre todo, para que pueda fijarse y ejecutarse, con precisión y energía suficientes, los objetivos y las etapas de la integración y las transformaciones institucionales y jurídicas que unos y otras requieran. Esta decisión es además indispensable: como base política y jurídica hacia el desarrollo integrado, para vencer los obstáculos creados por la falta misma o la insuficiencia de aquél, por la incidencia de las fuerzas centrífugas y de los particularismos nacionales y sectoriales; para fijar, repartir e imponer los costos, los beneficios y los sacrificios; para suplir las insuficiencias de los argumentos puramente económicos; y para crear los prerrequisitos mínimos para la puesta en operación de las posibilidades y fuerzas de todo tipo que requiere un proceso integrador.

Parte importante de la decisión política ha de referirse a la

creación de órganos comunitarios, tales como un consejo de jefes o ministros de Estado, una junta o comisión ejecutiva, un parlamento, una corte de justicia, y procedimientos de conciliación. Se requiere también entes operativos especializados, para refuerzo del funcionamiento de los órganos comunitarios, para el estudio y la realización de políticas y actividades específicas, y para tareas de planificación; entes para los cuales la corporación pública multinacional ofrece una fórmula virtualmente flexible y eficaz.

Finalmente, es pertinente subrayar, desde un punto de vista más general, que las corporaciones públicas multinacionales pueden contribuir a posibilitar y a reforzar las condiciones y exigencias más arduas del desarrollo regional integrado, tales como las siguientes:

1.— Control creciente de los sistemas de poder y de decisión por grupos dinámicos y transformadores, que no teman ni resistan a la integración y, por el contrario, la necesiten y promuevan.

2.— Obtención de un grado cada vez mayor de articulación nacional interna y de consenso más o menos generalizado a favor del desarrollo y de la integración, como base para la actuación en este sentido por Estados representativos, consolidados y eficaces.

3.— Ajuste recíproco de estructuras y mecanismos internos y latinoamericanos. Viabilidad y eficacia de las políticas y planificaciones nacionales, y su creciente coordinación con otras de tipo regional, en mutua compatibilización.

4.— Creación más o menos gradual de autoridades supranacionales y comunitarias de decisión política, planeamiento y acción diplomática.

5.— Ruptura de la dependencia externa respecto a grandes potencias; recuperación de la autonomía política y diplomática; elaboración y ejecución de una política exterior latinoamericana, que permita la negociación unificada frente a los bloques internacionales y a las grandes potencias.

6.— Articulación de coincidencias y alianzas operativas con empresas y corporaciones públicas multinacionales de los países y regiones del Tercer Mundo y de los dos bloques desarrollados.

Las observaciones inmediatamente precedentes permiten concluir que la fórmula de la corporación pública multinacional puede resultar un poderoso agente de promoción, no solamente del desarrollo y de la integración de América Latina, sino también de la efectiva participación de ésta en un nuevo orden mundial cooperativo y pacífico, expresado en formas cada vez más avanzadas de institucionalidad y de Derecho Internacional.

NOTAS

(1) **Sobre la crisis estructural de América Latina,** cfr.: Comisión Económica para América Latina - CEPAL: "Estudio Económico de América Latina", correspondiente a los años 1948, 1949, 1964, 1965, 1966, 1967; "Boletín Económico para América Latina"; "El Desarrollo Social de América Latina en la Postguerra" (1963), "El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra" (1963); Celso Furtado, "Subdesarrollo y Estancamiento en América Latina", Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1966; Víctor Urquidi, "Viabilidad Económica de América Latina", Fondo de Cultura Económica, México - Buenos Aires, 1962; Alonso Aguilar Monteverde, "Teoría y Política del Desarrollo Latinoamericano", Universidad Nacional Autónoma de México, 1967; Raúl Prebisch, "Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano", Fondo de Cultura Económica, México - Buenos Aires, 1963; Antonio García, "La Estructura Social y el Desarrollo Latinoamericano", en "El Trimestre Económico", México, enero - marzo 1966; Jorge Graciarena, "Poder y Clases Sociales en el Desarrollo de América Latina", Editorial Paidos, Buenos Aires, 1967.

(2) **Para el análisis y la evaluación de los procesos de integración en América Latina,** cfr.: Miguel S. Wionczek (editor): "Integración de América Latina - Experiencias y Perspectivas", Fondo de Cultura Económica, México - Buenos Aires, 1964; Instituto para la Integración de América Latina - INTAL, "La Integración Latinoamericana - Situación y Perspectivas", Buenos Aires, 1965, "La Integración Económica de América Latina: Realizaciones, Problemas y Perspectivas", Buenos Aires, 1968; "Factores para la Integración Latinoamericana — Edición Preparada por el Banco Interamericano de Desarrollo", Fondo de Cultura Económica, México - Buenos Aires, 1966; "Hacia la Integración Económica de América Latina - Proposiciones a los Presidentes Latinoamericanos, presentadas por José Antonio Mayobre, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santamaría y Raúl Prebisch, con un Estudio Técnico de la CEPAL", Fondo de Cultura Económica, México - Buenos Aires, 1965; Sidney Dell, "Experiencias de la Integración Económica en América Latina", Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1966.

(3) **Sobre la naturaleza, la estructura y la dinámica del Estado en América Latina,** ver bibliografía citada en nota (1), especialmente Furtado, Urquidi, Aguilar Monteverde, Prebisch, García, Graciarena; y también: Gino Germani, "Política y Sociedad en una Epoca de Transición", Paidos, Buenos Aires, 1962; Marcos Kaplan, "Problemas del Desarrollo y de la Integración de América Latina", Monte Avila Editores, Caracas, 1968, "El Estado Empresario en la Argentina", (En "El Trimestre Económico", México, 141), "Formación del Estado Nacional en América Latina", Editorial Universitaria de Chile, Santiago, 1970; Kalman Silvert, "La Sociedad Problema (Reacción y Revolución en América Latina)", Paidos, Buenos Aires, 1962; Helio Jaguaribe, "Desarrollo Económico y Desarrollo Político", Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1964; Federico G. Gil, "Instituciones y Desarrollo Político de América Latina", Instituto para la Integración de América Latina, Buenos Aires, 1966; Jacques Lambert, "Amerique Latine - Structures Sociales et Institutions Politiques", Presses Universitaires de France, Paris, 1963; Aníbal Pinto, "Política y Desarrollo", Editorial Universitaria de Chile, Santiago, 1968.

(4) **Sobre nuevas estrategias y tácticas de integración,** cfr.: Banco Interamericano de Desarrollo, "Programas Multinacionales de Inversión y de Integración de América Latina - Informe preparado por Development and Resources Corporation", New York, septiembre 1966; Felipe Herrera, "La Integración Latinoamericana: ¿Crisis o Maduración?" ("Boletín de la Integración", Buenos Aires, Año IV, Nº 38, enero 1969); Gustavo Lagos, "Hacia una Estrategia de los Polos de Integración" ("Boletín de la Integración", marzo 1966).

(5) **Sobre acuerdos sub-regionales,** cfr.: Emilio J. Cárdenas y Félix Peña, "Los Acuerdos Sub-Regionales y el Tratado de Montevideo", ("Derecho de la Integración", Buenos Aires, Nº 2, abril 1968); "El Grupo Andino en el Proceso de Integración Latinoamericana" ("Estudios Internacionales", Santiago de Chile, Año 2, Nº 2, julio - septiembre 1968); Roberto Fresard Ríos, "El Tratado que creó la Corporación Andina de Fomento" ("Derecho de la Integración", Nº 3, octubre 1968); Félix Peña, "Proyecciones Institucionales del Grupo Andino" ("Revista de la Integración", Nº 2, mayo 1968); Aaron Segal, "The Politics of Caribbean Economic Integration", University of Puerto Rico - Institute of Caribbean Integration", University of Puerto Rico - Institute of Caribbean Studes, Río Piedra, Puerto Rico, 1968.

(6) **Sobre integraciones sectoriales,** cfr.: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, "Los Acuerdos Sectoriales de Integración Industrial" ("Revista de la Integración", Nº 1, noviembre 1967); Sidney Dell, op. cit. nota (2); Mateo Magarinos de Melo, "El Problema del Transporte y sus Vinculaciones con el Desarrollo Económico General de la Zona" ("El Trimestre Económico", Nº 116); José C. Bustamante, "La Política Regional de Transportes en Función de la Integración Latinoamericana" ("Revista de la Integración", Nº 1, noviembre 1967); Jean-Marie Martin, "La Política Regional en el Sector Energético" ("Revista de la Integración", Nº 1, noviembre 1967); Felipe Pazos y otros: "Informe sobre Infraestructura y Desarrollo Integrado de América Latina" (Revista de la Integración", Nº 3, noviembre 1968); Carlos Plaza, "Los Recursos Naturales en la Integración Latinoamericana" ("Revista de la Integración", Nº 2, mayo 1968).

(7) **Sobre integraciones fronterizas,** cfr.: Raúl Rey Alvarez, "La Frontera como Factor de Integración: El Caso Colombo - Venezolano" ("Temas del BID", Año I, Nº 2, agosto 1964; Germán Urzúa Valenzuela, "La Integración Fronteriza y sus Condiciones", Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad de Chile, 1968.

(8) **Sobre desarrollo de cuencas fluviales,** cfr.: A. H. Hanson, "Public Enterprise and Economic Development", Routledge and Kegan Paul Ltd., London, 1959; Robert D. Hayton, "The Plata Basin" (En volumen: "The Law of International Drainage Basins - Edited by A. H. Carretson, R. D. Hayton, C. J. Olmstead", Institute of International Law, New York University School of Law, Oceana Publications Inc., New York, 1967); David E. Lilienthal, "Posibles Enseñanzas de la Autoridad del Valle del Tennessee para el Proceso de Integración de América Latina" (En Banco Interamericano de Desarrollo, "Las Inversiones Multinacionales en el Desarrollo y la Integración de América Latina", Washington, 1968).

(9) **Sobre intervencionismo estatal y sector público en América Latina,** cfr.: nota (3), y además: Albert Waterston, "Development Planning - Lessons of Experience", The John Hopkins Press, Baltimore, 3rd. printing, 1969; Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), "Discusiones sobre Planificación", Siglo XXI, México, 1966;

Gonzalo Martner, "Planificación y Presupuesto por Programa", Siglo XXI, 1967; Unión Panamericana, "Public Administration in Latin America", Washington, 1965 Marcos Kaplan y Raúl Basaldúa, "Problemas Estructurales de América Latina y Planificación para el Desarrollo", Omeba, Buenos Aires, 1968.

(10) Pablo González Casanova, "La Democracia en México", Ediciones Era, 2da. Edición, México, 1967. Sobre el caso mexicano ver también: Autores varios, "Base para la Planeación Económica y Social de México", Siglo XXI, México, 1966; William P. Glade and Charles W. Anderson, "The Political Economy of Mexico", The University of Wisconsin Press, Madison, 1968; Howard F. Cline, "Mexico Revolution to Evolution: 1940-1960", Oxford University Press, London, 1966.

(11) Marcos Kaplan, "El Estado Empresario en la Argentina" ("El Trimestre Económico", Nº 141); Aldo Ferrer, "La Economía Argentina", Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1963.

(12) Giuseppe Petrilli, "La Empresa Pública en la Economía del Mercado Común Europeo" (Boletín Informativo Techint , Buenos Aires, Nº 137, diciembre 1963).

(13) Maurice Bye, "Cooperación en la Producción y Convergencia de los Sistemas Económicos" ("Boletín de la Integración", junio 1966).

(14) **Sobre las grandes corporaciones internacionales y la integración**, cfr.: Maurice Bye, "Relations Economiques Internationales", Dalloz, Paris, 1965; Naciones Unidas, "La Corriente Internacional de Capitales Privados, 1956-1958", 1959; Naciones Unidas, "Las Inversiones Privadas Extranjeras en la Zona Latinoamericana de Libre Comercio", diciembre 1960; Naciones Unidas, "Foreign Capital in Latin America", 1954 Naciones Unidas, "External Financing in Latin America", 1965; Business International, "La Integración Latinoamericana - Documento Informativo - Mesa Redonda Latinoamericana", Montevideo, noviembre 3-8 de 1963, volumen en rotaprint, 138 pp.; Gustavo Lagos, "Empresas Multinacionales: Aspectos Socioeconómicos, Políticos e Institucionales" ("Revista de la Integración", Nº 2, Mayo 1968); Sidney Dell, op. cit. nota (2); Marcos Kaplan, "Problemas del Desarrollo y de la Integración de América Latina", cit.

(15) **Sobre empresas públicas multinacionales**, cfr.: Paul Reuter, "Organisations Européennes", Presses Universitaires de France", Paris, 1965; Louis Cartou, "Organisations Européennes", Dalloz, Paris, 1965; Claude-Albert Colliard, "Institutions Internationales", Dalloz, Paris, 1966; Carlos Fligler, "Multinational Public Euterprises", International Bank for Reconstruction and Development, June 1967 (Edición Mimeografiada); "Creación de Empresas Multinacionales", ("Boletín de la Integración", Agosto 1966); Banco Interamericano de Desarrollo, "Las Inversiones Multinacionales en el Desarrollo y la Integración de América Latina", Washington, 1968. Ver también nota (18).

(16) Cfr. Michael Kaser, "Integration Problems of the Planned Economies", Oxford University Press, London-New Yor-Toronto, 1965; United Nations, "Economic Integration and Industrial Specialization among the Member Countries of the Council for Mutual Economic Assistance", ST/CID/7(1966).

(17) I. L. Claude, Jr., "Swords into Plowshares" (1964); David Mitrany, "The Prospect of Integration: Federal or Functional", (4 Common Market Studies), "International Cooperation in Action" (11, "International Associations"), citados en Fligler, op. cit. nota (15).

(18) Pierre Vellas, "La Empresa Multinacional Regional"; Zacharias Sundtröm, "The Public Interational Corporation - A Study Concerning its Functions and its Organisation"; Benedetto Conforti, "Le Imprese Multinazionali Europee". Estos trabajos fueron presentados al Seminario Regional de Derecho Internacional para América Latina, organizado por UNITAR (United Nations Institute for Training and Research), Quito, Ecuador, 13 al 25 de enero de 1969. Los trabajos de ese seminario serán publicados en el curso de 1970 por UNITAR, bajo edición y con estudio introductorio de Marcos Kaplan. Cfr. también Marcos Kaplan, "Corporaciones Públicas Multinacionales para el Desarrollo y la Integración de América Latina" ("Estudios Internacionales", Año 3, Nº 2, julio-septiembre 1969).

(19) Cfr. A. H. Hanson, "Public Enterprise and Economic Development", op. cit. nota (8); United Nations, "Organisation and Administration of Public Enterprises - Selected Papers", 1962; Ignacy Sachs, "Paterns of Public Sector in Underdeveloped Economies", Asia Publishing House, New York, 1964; Marcos Kaplan, "Países en Desarrollo y Empresas Públicas", Editorial Macchi, Buenos Aires, 1965.

(20) Sobre la CORFO Andina, ver nota (5).

(21) Amílcar Herrera, "La Ciencia en el Desarrollo de América Latina" ("Estudios Internacionales", Año 2, Nº 1, abril-junio 1968).

(22) Emilio J. Cárdenas, "Hacia un Derecho Comunitario Latinoamericano ("Derecho de la Integración", Nº 1, octubre 1967); Federación Interamericana de Abogados y otros, "Aspectos Legales de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio", Montevideo, 1966; Gautama Fonseca, "Las Fuentes del Derecho Común Centroamericano" ("Derecho de la Integración", Nº 1, octubre 1967); Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales", "Problemática Jurídica e Institucional de la Integración de América Latina (Ensayo de Sistematización)", edición provisional, Washington, 1967, e "Instrumentos Relativos a la Integración Económica de América Latina", segunda edición, Washington, 1968; Universidad Autónoma de Guadalajara, "Integración y Derecho de la Integración", Guadalajara, México, 1967.

(23) Gustavo Lagos, "El Rol Político de las Organizaciones Económicas Regionales" ("Revista de la Integración", Nº 1, noviembre 1967); Horacio Godoy, "La Integración de América Latina y el Proceso de Poder Mundial" ("Estudios Internacionales", Año 2, Nº 3, octubre-diciembre 1968); Marcos Kaplan, "La Crisis de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio", ("Foro Internacional", Nº 33, julio-septiembre 1968); Allan-Randolph Brewer Carias, "Los Problemas Constitucionales de la Integración Económica Latinoamericana", Banco Central de Venezuela, Caracas, 1968; Felipe Paolillo, "Repartición de Competencias y Poderes entre la ALALC y los Estados Miembros" ("Derecho de la Integración", Nº 2, abril 1968); Dusan Sidjansky, "Dimensiones Institucionales de la Integración Latinoamericana", Instituto para la Integración de América Latina, Buenos Aires, 1967.

5

DE UN NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA A UN NUEVO ORDEN MUNDIAL

I. ENCUADRE DEL PROBLEMA

El objeto requerido de este trabajo se refiere al futuro de la seguridad colectiva y del mantenimiento de la paz, por las Naciones Unidas, o por otra organización mundial formalizada, en veinte años a partir del presente (1990).

La naturaleza y fines del trabajo impiden tratamiento exhaustivo. Se ha preferido en cambio enfatizar la ubicación de los elementos más relevantes, la formulación de algunas cuestiones esenciales, la discusión de las principales implicaciones y perspectivas. La contribución a la apertura y profundización del debate ha parecido preferible a la propuesta de soluciones definitivas. La problemática en discusión no se resuelve, como bien señala Wolfgang Friedmann,

> ...mediante planes constitucionales elaborados de organización mundial. Imaginación y trabajo científico de tipo creador se requieren ciertamente para articular tendencias e ideas nacientes, para inflamar la mente de los indiferentes y vacilantes, y para elaborar procedimientos legales que concreten los nuevos principios e ideas. Pero, elaborar procedimientos constitucionales detallados no relacionados con las realidades políticas básicas de un período es un ejercicio de diseño, más que una contribución a los agobiantes problemas de nuestro tiempo [1].

El énfasis adoptado privilegia lógicamente ciertos niveles y aspectos en desmedro de otros, con los consiguientes peligros, re-

conocidos y asumidos, de esquematización y desequilibrio en el tratamiento. Ello exige por otra parte, con más razón que en otros casos, explicitar algunos supuestos previos a partir de los cuales se ha operado, y que son esencialmente los siguientes:

1. Mi análisis supone una orientación valorativa, en cuanto a un modelo de mundo preferido que se busca, y que debe ser pensado y esbozado por lo menos en sus elementos básicos. En otras palabras, es pertinente explorar la necesidad y la posibilidad de emergencia de un nuevo sistema de relaciones internacionales y de algún tipo de gobierno mundial. sus pre-requisitos, rasgos, fines, formas, estructura y funcionamiento.

2. Se parte enseguida del sistema político mundial, tal como se ha dado hasta el presente, y en sus tendencias inmediatas probables: variables, fuerzas, instituciones, procesos actuales y potenciales, cambios a producirse en las pautas de actitudes y de conductas de las naciones. Ello constituye un paso previo para el diseño tentativo de una estrategia, o de estrategias alternativas, para la transición al modelo de orden mundial preferido.

3. Resulta necesario optar entre enfoques y esquemas conceptuales, que sirvan a la vez para analizar las tendencias y fuerzas pasadas y presentes, visualizar el futuro, discernir las posibilidades y probabilidades de tipo estratégico. En este aspecto, las dificultades generales para elaborar modelos o escenarios que capten el futuro se ven particularmente agravadas en relación a cuestiones como las referidas a la seguridad colectiva. el mantenimiento de la paz y la emergencia de un nuevo orden mundial, ya que junto a elementos cuantificables y mensurables juegan factores imponderables y elusivos. Los enfoques y esquemas conceptuales parecen reducirse a variaciones de cinco tipos básicos: profecía. predicción, utopía, proyección, modelos selectivos de desarrollo para la previsión [2].

Enfoques y esquemas conceptuales

1. La profecía incorpora, en el diagnóstico y en las proposiciones, las esperanzas y temores personales del sujeto que la ejerce. Éste opera un salto místico del mundo rechazado y sus implicaciones catastróficas, al mundo ideal que se anhela como única alternativa, y que se describe como necesaria estación de llegada, para cuyo logro se recurre a un conjunto normativo de prescripciones. La profecía suele carecer de análisis de lazos causales entre procesos y fenómenos, de pre-requisitos, de tendencias y alternativas, contra-tendencias y emergentes imprevistos. La falta de una teoría del proceso es acompañada por la ignorancia o la subestimación de posibilidades y probabilidades.

2. La utopía suele ser caracterizada de modo aproximativo o equivalente a la profecía, con algunos elementos diferenciales (mayor grado de extrapolación de tendencias actuales; exposición de áreas problemáticas y búsqueda de soluciones para ellas; menor sentido de fatalismo).

3. La predicción se basa en el análisis. Intenta establecer lazos causales entre acontecimientos, estructuras y procesos. Fija correlaciones entre premisas y resultados (si... entonces). No evalúa en cambio la importancia causal relativa de varias tendencias simultáneas discernibles, con distintos resultados posibles según la prevalencia de una u otra, o según su combinación o interacción.

4. La proyección opera como mera extrapolación de tendencias estadísticas existentes, referidas a elementos simples, sin establecimiento de lazos e interacciones entre los mismos, salvo en forma referencial o secundaria. Carece de una teoría de la causación y del proceso. No especifica las variables estratégicas que pueden operar como insumos y productos (actitudes, conductas, instituciones, normas).

5. Los modelos selectivos previsionales de desarrollo en conjuntos sistemáticos parecerían aportar una discriminación, un análisis y una proposición de mecanismos de interacción de:

i) unidades-agentes, que producen los insumos componentes de las tendencias;

ii) características operativas de las unidades-agentes, rasgos peculiares de sus conductas y estructuras;

iii) variables-claves que producen los cambios;

iv) procesos por los cuales las variables afectan los insumos producidos por las unidades actuantes en el sistema;

v) teoría del proceso, explicativa del modo de producción y de difusión de las innovaciones, y de su resultante en nuevos insumos que producen un cambio estructural.

Las tipologías de enfoques y esquemas conceptuales, como la citada, tienen indudable valor heurístico, pero exigen una reconsideración crítica que contribuya a su valor operativo, o a su sustitución por otra tipología más adecuada.

La profecía es descartable como herramienta científica, aunque no como rasgo o insumo de procesos analizables; v. gr., como mito movilizador en cambios nacionales e internacionales. La utopía debe ser diferenciada de la mera profecía, por las razones a que luego se alude. Es posible finalmente que la predicción, la proycción, y ciertos modelos selectivos de desarrollo. aunque analítica y operacionalmente diferenciables en muchos aspectos, comporten ciertos rasgos y efectos, respecto de los cuales es necesario tomar conciencia y desplegar cierta cautela. A este último res-

pecto se considera pertinente formular dos líneas de observaciones correlacionadas, como las siguientes.

El sentido del rigor y del realismo

Es necesario precaverse de los peligros provenientes de un sentido limitativo del rigor científico y del realismo político. En un número no desdeñable de análisis y proposiciones parecería aflorar una preocupación predominante por promover fórmulas y estructuraciones que aseguren la coherencia, la cohesión, la estabilidad, el equilibrio, la auto-regulación, la conservación de alguna versión del orden existente, y las condiciones vigentes de hegemonía y dominación, dentro de cada Estado y en el sistema internacional. Las desigualdades, las formas de explotación y de opresión, las alienaciones y coacciones, son constatadas y mantenidas como necesarias o inevitables. Los elementos y las tendencias básicas del pasado y del presente son extrapoladas hacia el futuro. Ello suele ir acompañado por la proposición —implícita o explícita— de algún sistema nacional (Estados Unidos, Europa Occidental, Unión Soviética), como paradigma para los otros países y para el orden mundial. Este tipo de posición no excluye en muchos casos un enfoque más sofisticado y riguroso para el análisis de fuerzas, tendencias y formas, de sus interacciones y resultantes, sin alterar el sentido básico que se indicó, y precisamente para posibilitar la operacionalidad y la absorció de cambios inevitables. Como contrapartida, parecen subestimarse o desacreditarse las contradicciones y conflictos, los desequilibrios, los azares y las sorpresas, las innovaciones y creaciones, las fuerzas destructurantes y restructurantes, que resultan impugnadas como desviaciones, disfuncionalidades, manifestaciones patológicas y peligrosas.

En contraposición a esta línea de pensamiento, estimo necesario combinar los enfoques y técnicas de proyección y de modelos selectivos de desarrollo, que aseguren un mínimo indispensable de rigor y realismo, con un componente utópico en el sentido que enseguida se aclara. Es conveniente rechazar el falso realismo, que consagra lo hoy existente y dominante como lo dado para siempre, concibe el futuro como mera extrapolación de lo actual, y visualiza el proceso de cambio como desplazamiento rectilíneo entre dos tipologías dicotómicas polares. Por el contrario, el presente no puede ser comprendido, y menos aún modificado, sólo por sí mismo y por el pasado, sino también por un futuro concebido como gama de opciones relativamente abiertas. Para captar lo real y lo posible, debe incluirse un componente de lo aparentemente utópico e imposible, que es lo posible de mañana. Sólo así se puede eventualmente crear fuerzas y formas

suficientemente innovadoras y enérgicas, como para contrarrestar las tendencias actuales de estancamiento y retrogradación, reducir las probabilidades de amenazas futuras a los valores afirmados, y abrir el camino a algún modelo posible de orden mundial superior.

El plano interno y el plano internacional

Los análisis y las proposiciones referentes al problema bajo examen suponen o cumplen frecuentemente una disociación analítica reificante entre el plano interno y el plano internacional. Lo interno se visualiza como dado. Los sistemas políticos y gobiernos nacionales son reducidos a mecanismos institucionales abstractos, purificados de toda determinación y condicionamiento, para el procesamiento de insumos y productos sociales y políticos, y que como resultantes adquiridos e inmodificables se incorporan de algún modo a la política internacional del respectivo Estado, cualitativamente diferente de la política interna.

Por el contrario, mi análisis pretende no mantener, o reducir al mínimo, la disociación analítica entre la esfera interna de los Estados y la esfera del sistema internacional, considerándolas cuantitativas y no cualitativamente diferentes, y restableciendo la continuidad y la interacción entre ambas.

En primera aproximación, cualquier sistema de relaciones internacionales, sobre todo a partir de la Edad Moderna, aparece básicamente como red de relaciones entre Estados. En esta perspectiva, las relaciones internacionales son concebibles como expresión y proyección de las relaciones sociales nacionales subyacentes a los Estados, y de la estructura global de éstos. Los movimientos y cambios en las estructuras socio-políticas internas inciden en las relaciones internacionales, sobre todo a través de expresiones y mecanismos de tipo económico, técnico, político, militar y cultural. A su vez, la dinámica de las relaciones internacionales reactúa sobre las estructuras internas. Las relaciones sociales de las naciones se combinan con las relaciones internacionales, ambas complejas y heterogéneas en su composición, en la distribución de fuerzas y en sus imbricaciones propias. La voluntad del Estado, resultante final de un haz de fuerzas convergentes y contradictorias, se proyecta hacia el ámbito externo, se inserta e integra en equilibrios y en procesos que la desbordan y condicionan, en un nivel donde la iniciativa de cada gobierno se ve más limitada y puede actuar con menor autonomía y eficacia de decisiones.

Estas afirmaciones exigen ser calificadas, a fin de que adquieran mayor pertinencia, para una etapa histórica como la actual, caracterizada por la acentuada asimetría de posición de los Esta-

dos nacionales en el sistema internacional. Este abarca en efecto dos polos superdesarrollados, una capa intermedia de países desarrollados de posición secundaria, y una amplia gama de países en variables grados de atraso e intentos de desarrollo. El peso relativo de ambas dimensiones, la interior y la internacional, varía de acuerdo al grado de independencia o de dependencia de los países, es decir, en la medida en que los centros de decisión tienden a existir y a predominar dentro y fuera de aquél.

De este modo, el proceso histórico del siglo XIX y, sobre todo, del XX, ha llevado a la emergencia de un sistema mundial en el que las unidades nacionales tienden a integrar una misma estructura global de interdependencia. El sistema internacional parece sobre-imponerse y ejercer una acción determinante y condicionante sobre las estructuras y procesos existentes y operantes en los marcos del Estado-Nación. La política tiende a volverse crecientemente planetaria, y a ser concebida y aplicada como sistema, es decir, como conjunto de unidades interrelacionadas con propiedades emergentes. Los problemas domésticos comienzan a ser visualizados como si fueran función de la política internacional.

Las diferencias de ubicación en la estratificación internacional de desarrollo, riqueza, poder y prestigio, entre países desarrollados, centrales y hegemónicos, y países subdesarrollados o en desarrollo, periféricos y subordinados, no excluyen sino que suponen su interdependencia. No puede explicarse la naturaleza y el funcionamiento de los unos, sin considerar las de los otros. En ambos tipos de países, y en la gama de casos específicos que cada uno de ellos comprende, opera permanentemente una doble interacción: entre los centros y las zonas y naciones periféricas; entre las fuerzas internas y externas. En cualquier caso, y particularmente para el problema bajo examen, se requiere siempre el enfoque global y dinámico de las fuerzas, las estructuras y los procesos que integran y conforman el sistema único de interdependencia.

En segundo lugar, la posición de poder casi incontrastable que las superpotencias, y los países desarrollados en general, ejercen en el sistema internacional, no exime de considerar, en el presente y en las perspectivas futuras, la incidencia de procesos críticos en su interior, y de las acciones y reacciones del resto del mundo, como insumos en la elaboración y en la aplicación de las políticas exteriores de los primeros.

En tercer lugar, si bien la inmensa mayoría de pueblos y Estados se hallan en una situación de inferioridad, y en muchos casos de abierta dependencia, respecto a las super-potencias y a los países desarrollados, situación que incide en sus actitudes y conductas internacionales, la acción externa no es el único factor a considerarse. Dicha acción no se ejerce tampoco de modo unilateral y mecánico, en un sentido ni en una sola dimensión. Constituye un proceso pluridimensional y multívoco. Las relaciones entre ambas categorías de países, por ser tales, suponen precisamente dos órdenes de fuerzas, de formas y de dinámicas en permanente interacción. Esta vinculación compleja y móvil contribuye a configurar ante todo sociedades y Estados nacionales con matrices y dinámicas histórico-sociales propias, incluso sistemas de estratificación social, de poder y de gobierno. Estos aspectos y niveles internos tienen su existencia y su lógica inherentes; configuran constelaciones de intereses nacionales; determinan grados variables de independencia relativa; se articulan y reactúan entre sí y con los factores externos, sobre los cuales pueden incluso influir en considerable medida. El dinamismo interno refleja e incorpora la acción de las metrópolis y del sistema internacional, pero agrega sus particularismos, sus peculiaridades y sus mediaciones, sus coyunturas y sus azares; y pasa al mimo tiempo a integrar y a modificar la composición, la orientación y el funcionamiento de los agentes, las fuerzas y las tendencias de tipo externo. La dialéctica de lo interno y de lo externo, con todas sus implicaciones y consecuencias, incide en la configuración del sistema de dominación y poder, en la estructura y el funcionamiento del aparato político-institucional, en los procesos de decisión, todo lo cual repercute sobre el modo de inserción y las conductas en las relaciones internacionales.

Como corolario, es ilusorio pensar en la posibilidad de modificar el actual sistema de relaciones internacionales, y de reemplazarlo por un modelo superior de orden mundial, si no se prevén ni se promueven cambios substanciales en los procesos políticos básicos a escala nacional (y regional). Sólo a partir de esta premisa adquiere sentido posibilidades de éxito cualquier intento de búsqueda de un nuevo modelo de orden mundial que, a la vez, armonice e integre gradualmente los intereses y las condiciones existenciales y las posibilidades de progreso global de todos los países, reduzca las distancias entre los mismos, mantenga la estabilidad y la paz, abra caminos a la cooperación pacífica, siente las bases de un gobierno mundial regido por un nuevo Derecho Internacional.

El problema gira alrededor de una pregunta básica: ¿Qué fuerzas existen, y/o pueden ir surgiendo, desde el presente hacia 1990, que militen a favor o en contra de la emergencia y del exitoso funcionamiento de un nuevo sistema de seguridad colectiva y de mantenimiento de la paz con intervención de las Naciones Unidas, y de un nuevo modelo de orden mundial? Antes de entrar a este tipo de análisis, sólo resta enumerar escuetamente las unidades y niveles que el mismo debe tomar en cuenta.

Unidades y niveles de análisis

1. **Número y carácter de los actores** considerados como subsistemas operantes en los marcos más amplios del sistema internacional, que sufren las acciones determinantes y condicionantes de éste, a la vez que la ejercen sobre el mismo. Particularmente:

i) Sujetos y agentes dentro de cada Estado nacional (individuos, clases, grupos, instituciones);

ii) Estados nacionales, como actores en el sistema nacional interno, y en el sistema internacional y las organizaciones internacionales;

iii) Organismos interestatales e internacionales (regionales, multilaterales, mundiales), especialmente las Naciones Unidas.

iv) Corporaciones multinacionales, públicas y privadas;

v) Movimientos internacionales: iglesias, movimientos ideológicos, políticos, juveniles;

vi) Comunidades intelectuales, profesionales, técnico-científicas, burocráticas.

2. **Variables**, especialmente: estructura económica, desarrollo científico y tecnológico, presión demográfica, estratificación social, dinámicas de coincidencia y conflicto entre grupos, pautas culturales e ideológicas, sistemas políticos, organizaciones gubernamentales. Tales variables operan, alternativa o simultáneamente, en el seno de cada Estado, en el sistema de relaciones internacionales, y en las Naciones Unidas y otros organismos internacionales y trasnacionales.

3. **Distribución del poder** a escala nacional, regional y mundial, y considerado según sus diversos tipos (económico, tecnológico, social, cultural, político, militar) y según sus modos de distribución (grupos, países, polos nacionales, bloques regionales e internacionales).

4. **Fines y métodos del Estado.** Los mismos pueden ser considerados según la primacía de orientaciones básicas hacia el cambio o hacia el mantenimiento del **statu quo**, y según referencia al logro de: independencia nacional; conservación o expansión de fronteras; adquisición de influencia regional o mundial; militarización, desarme o control de armamentos; difusión ideológico-política; apoyo o represión de movimientos innovadores o revolucionarios; sistema de alianzas ofensivas y defensivas; desarrollo socioeconómico, industrial, científico-tecnológico; grado de igualdad social y jurídica y de democratización política; inserción en economía internacional (mercados, inversiones extranjeras, asistencia técnica y financiera, integración regional, bloques de negociación, etc.).

5. **Naciones Unidas y otras organizaciones con autoridad** (regionales, internacionales) analizables en cuanto a su papel, función, estructura y modos operativos, y en cuanto al uso de la estructura formal de autoridad para la seguridad colectiva, el mantenimiento de la paz, la contribución a la realización de valores y formas del modelo de orden mundial preferido.

Encuadrado así el problema, corresponde analizar cuál ha sido el balance del sistema internacional en general, y de las Naciones Unidas, particularmente a partir de 1945, para luego examinar los requisitos y posibilidades de un nuevo sistema de seguridad colectiva y de un nuevo orden mundial.

II. ELEMENTOS PARA UN BALANCE

El actual sistema internacional y, particularmente, la organización y funcionamiento de las Naciones Unidas reflejan las nuevas constelaciones de fuerzas y tendencias que emergen a partir de la segunda Guerra Mundial y de sus principales secuelas. Aquéllas son esencialmente las siguientes:

1. La Segunda Guerra Mundial, por una parte, genera la conciencia sobre la necesidad de superar el mundo-prebélico que llevara al conflicto, y el reconocimiento de una creciente interdependencia entre los países y regiones del planeta. Por otra parte, da lugar a la alianza de los países vencedores, que continúa con modificaciones al día siguiente de la victoria, y sobre la cual se conforma la organización de las Naciones Unidas.

2. El mundo de posguerra se polariza en torno a las dos superpotencias de signo opuesto: los Estados Unidos, la Unión Soviética, que tienden a constituirse y operar como centros y ejes metropolitanos de bloques cuyos otros componentes se insertan en situaciones de mayor o menor dependencia o satelización.

3. El proceso de descolonización se desencadena y prosigue con una intensidad y un ritmo crecientes, sacudiendo hasta los últimos rincones del planeta, y trastrocando las estructuras de la economía y la política mundiales. Uno tras otro, los países colonizados adquieren soberanía nacional. Van liquidando las bases socioeconómicas y políticas de las grandes potencias en sus territorios, o renegocian la subsistencia o modificación de ellas bajo distintas formas institucionales. Constituyen bloques que entran a jugar un papel importante en el nuevo sistema internacional y en las Naciones Unidas; especulan con la puja entre las super-

potencias y entre sus bloques para obtener mejores condiciones de existencia y de operatividad económica, política, diplomática y militar.

4. La alianza del período bélico no tarda en transformarse en Guerra Fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, y entre sus respectivos bloques, manifestada en muchas ocasiones como formas particulares de guerra abierta aunque localizada, y permanentemente a través de la competencia por la influencia y el control sobre el Tercer Mundo.

Las Naciones Unidas como organización formal

La organización formal de las Naciones Unidas emerge de esta convergencia de circunstancias básicas y es pautada en lo principal por ellas. Aparece así con los siguientes elementos esenciales:

1. Es una asociación internacional de gobiernos pacíficos, que acepten los principios y obligaciones de la Carta y, a juicio de la propia organización, tengan capacidad y predisposición para cumplirlas.

2. Los fines de las Naciones Unidas se refieren a la creación y preservación de condiciones para la paz y la seguridad internacional, las relaciones amistosas y cooperativas basadas en la igualdad y la autodeterminación de los pueblos, y la armonización de los esfuerzos tendientes al logro de fines comunes. A estos fines corresponden los principios de arreglo pacífico de diferendos, de abstención del recurso a la fuerza, de ejecución de buena fe de las obligaciones contenidas en la Carta, de igualdad soberana de los miembros, y de respeto a la competencia soberana de los Estados nacionales.

3. Las Naciones Unidas revisten caracteres de voluntarismo y universalismo en cuanto al ingreso, la participación y el egreso, con limitaciones formales y de hecho. Cualquier país puede en principio ingresar o egresar por su exclusiva voluntad. En la realidad, existe un control de admisión, con posibilidad de bloqueo por veto, y de exclusión por infracción sistemática. De allí derivan importantes excepciones al principio universalista (bi-Estados como Alemania, Corea, Vietnam, China continental, Suiza). A pesar de estos elementos limitativos, la admisión se ha ido produciendo por olas sucesivas, que reflejan las fluctuaciones en las políticas de los bloques y en el equilibrio entre los mismos, y el impacto de la descolonización.

4. La compleja organización de las Naciones Unidas ha tendido a operar en torno a dos polos principales: la Asamblea General, expresión de carácter universalista, reducida en principio a funciones deliberativas; y el Consejo de Seguridad, expresión del poder mundial real, y con capacidad privilegiada de decisión para las grandes potencias en las cuestiones que no sean de procedimiento.

5. En lo relativo al tema en discusión, el actual sistema internacional ha dado lugar a cuatro categorías de acciones referidas al mantenimiento de la paz:

i) Acción colectiva de las Naciones Unidas (Consejo de Seguridad, o Asamblea General), que puede desplegarse como arreglo pacífico de controversias internacionales, acción coercitiva, operaciones de policía internacional.

ii) Acción colectiva a cargo de organizaciones regionales (Organización de los Estados Americanos, Organización de la Unidad Africana).

iii) Acciones individuales o colectivas de autodefensa, artículo 51 de la Carta (NATO, SEATO, tratados bilaterales).

iv) Intervenciones unilaterales o colectivas sin autorización de las Naciones Unidas ni de una organización regional, para situaciones de autodefensa.

Las Naciones Unidas como contenido real

En la organización formal, en los objetivos propuestos y en los mecanismos utilizados, las Naciones Unidas aparecen como un sistema de reconciliación. La negociación es presentada como principal técnica de decisión, involucrando actores de posición desigual en una escala piramidal, no rígidamente jerarquizada, con posibilidades de ascenso en el **status** y el poder, sin exclusión en principio de presiones y demandas por un grupo en perjuicio de otros. La negociación se cumple en cuanto a las normas, el acceso, la participación, las decisiones, el reclutamiento (combinación de mérito y nacionalidad de origen), los recursos, la satisfacción de aspiraciones y exigencias, los beneficios resultantes. Se propugna un grado considerable de flexibilidad en las normas y en los procedimientos, con un mínimo de coerción, la postergación relativa de valores consumatorios, la renuncia temporaria a una victoria completa de intereses y valores.

En la práctica, las Naciones Unidas han reflejado la estructura real del poder mundial, sin modificarla básicamente, y sin crear condiciones para la superación del actual sistema internacional en un orden superior.

El sistema se basa, teórica y formalmente, en las soberanías nacionales y en la igualdad legal de las naciones. La preva-

lencia del principio de soberanía territorial implica la inexistencia de un centro con monopolio legítimo en el uso de los resortes efectivos de poder y fuerza, y la persistencia de normas de carácter incierto y contradictorio que dificulta o impide la segura aplicación del Derecho Internacional.

En consecuencia, cada potencia, cada país, tiende, por una parte, a la aceptación del sistema en la medida en que el mismo se identifique con los respectivos intereses nacionales de supremacía o de seguridad y los satisfaga, y/o por imposición de circunstancias fuera de control; mientras por otra parte cada actor internacional intensifica la auto-ayuda y el recurso a los arreglos parciales y descentralizados.

En definitiva, el sistema aparece como versión modificada y rebautizada de la balanza de poder entre grandes potencias polares, reforzado por el mecanismo del veto en el Consejo de Seguridad, destinada a resolver el problema de la supremacía entre dichas potencias, mantener el equilibrio del terror, regular relaciones entre sí y, subsidiariamente, con sus bloques, las potencias secundarias, el Tercer Mundo y los países no alineados. Se ha operado bajo el supuesto que la unanimidad de las grandes potencias, obtenida por negociación y acuerdo consensual, daría la paz al mundo y a los medianos y pequeños países. Se ha logrado mantener en lo sustancial el statu quo internacional, absorber gradualmente los cambios inevitables que no modifiquen demasiado el orden internacional vigente, y efectuar progresos reales solamente en aquellos campos donde los intereses y pautas vitales de las naciones, sobre todo las grandes potencias, no divergen notablemente. Se ha operado sobre los efectos más que sobre las causas de los conflictos, y no a **priori** sino a **posteriori.** Se ha carecido así de una dinámica intrínseca para la promoción de fuerzas innovadoras para la creación de nuevas instituciones, procedimientos y normas; y para la emergencia de un nuevo y superior orden mundial. Ello ha contribuído a reducir las posibilidades efectivas de agregación y operatividad de fuerzas disponibles para tales objetivos, y a nutrir un clima de apatía y escepticismo en la opinión pública universal respecto a los problemas y conflictos internacionales y a la posibilidad de construir un sistema inédito y superador de orden y progreso mundial.

Factores y esferas de éxito

La exactitud del diagnóstico precedente exige considerar, no sólo las limitaciones generales indicadas, sino también los factores y esferas de éxito relativo a computar en el haber de las Naciones Unidas. Ellos se vinculan con los siguientes elementos y circunstancias:

1. El sistema corporizado en las Naciones Unidas ha reflejado las características reales de la estructura y de la dinámica de poder mundial, regulando sus aspectos más explosivos, y sin intentos de modificaciones sustanciales.

2. Las Naciones Unidas se presentan además como la única alternativa realmente disponible en lo inmediato. El gobierno mundial no parece viable en un futuro previsible y, en el polo opuesto, resultan impensables el aislamiento total o la imposición de la hegemonía de un país sobre todo el sistema internacional, ya sea por conquista, por liberación o por revolución.

3. El actual sistema tiene un carácter consensual y negociado, y está dotado de estructuras relativamente flexibles que permiten ciertos ajustes operacionales, favorecidos además por situaciones de empate y estancamiento.

4. El sistema mundial se ha ido diversificando, modificándose en consecuencia las condiciones de bipolaridad rígida y bipolaridad laxa que regían hasta 1955 aproximadamente. La descolonización ha incrementado en muy alto grado el número y el peso relativo de los medianos y pequeños Estados, cada uno de ellos dotado de un voto en la Asamblea General. Esta se convierte gradualmente en una especie de foro de la opinión pública mundial, que las potencias polares y secundarias usan en la medida en que quieren apoyar sus posiciones y demandas en las controversias internacionales mediante la apelación a la voz organizada de los demás miembros de las Naciones Unidas. Las tensiones, conflictos y maniobras entre las potencias refuerzan los reclamos de los restantes países. La multiplicación de actores va acompañada por la diversificación de sistemas políticos, de organizaciones trasnacionales y de bloques regionales e internacionales. Todo ello genera presiones superpuestas y contradictorias, y una diversidad de posibilidades de combinaciones y alianzas, que en conjunto contribuyen a ensanchar la base de maniobra y reajuste de las Naciones Unidas en general, y particularmente en beneficio del posible papel de la Asamblea General y del Secretario General.

5. Como resultante global de los factores indicados, las Naciones Unidas han obtenido un grado considerable de dinámica propia, que amplió la participación y las posibilidades de uso efectivo de la misma y creó una tradición de consenso mínimo respecto a las normas y las estructuras del nuevo orden internacional.

Las principales esferas de éxito resultan, sin embargo, en la perspectiva de un cuarto de siglo, bastante modestas. Las mismas parecen reducirse a la promoción y regulación del proceso descolonizador y de algunas de sus secuelas; a la contención de peque-

ños conflictos; a la movilización de la opinión pública mundial frente a conflictos mayores; a la asistencia del desarrollo económico-social; y ello en los niveles y aspectos en los cuales los objetivos y necesidades comunes no son hondamente afectados por los intereses y pautas divergentes de los Estados nacionales. Los éxitos resultan en cambio dudosos o inexistentes en lo relativo a la emergencia de un sistema mundial efectivo de seguridad colectiva y de mantenimiento de la paz.

Seguridad colectiva y mantenimiento de la paz

Los escasos e insatisfactorios resultados en materia de seguridad colectiva y de mantenimiento de la paz surgen de las limitaciones generales de las Naciones Unidas a que ya se hizo referencia, pero que requieren a este nivel algunas explicitaciones adicionales.

La existencia misma de las Naciones Unidas, su organización y su funcionamiento resultan, como se ha visto, de un juego de contradicciones difícilmente susceptibles de solución. Tales contradicciones son las que existen entre la búsqueda de los objetivos formulados (seguridad colectiva, mantenimiento de la paz, cooperación amistosa), el mantenimiento del principio irrestricto de soberanía e igualdad formal de los Estados, la asimetría de poderes reales de decisión, la fragmentación de la alianza bélica original entre las grandes potencias, la multiplicación de Estados y bloques regionales, la proliferación de conflictos a distintos niveles. A partir de 1945 han emergido de hecho varios órdenes internacionales, que dividen al mundo en diferentes sistemas político - jurídicos, gobernados por distintos principios, y ligados entre sí en el mejor de los casos por reglas laxas de mutua tolerancia y en el peor por hondos antagonismos que sólo el mutuo temor de la destrucción impide estallar en guerra abierta[3].

Una de las expresiones político - institucionales más importantes de este nudo de contradicciones se da en la propia estructura de las Naciones Unidas, con implicancias directas para la seguridad colectiva y el mantenimiento de la paz. Es el conflicto entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

La Asamblea General representa de hecho una concesión limitada a la igualdad formal de todos los Estados participantes al principio de la mayoría, y a la supremacía de la ley mundial sobre la nacional. Su poder efectivo, sin embargo, se ha visto limitado por el hecho de que sus decisiones sólo tienen el alcance de una recomendación sin carácter obligatorio.

La autoridad ejecutiva se halla en manos del Consejo de Seguridad, cuya efectividad por vía del veto depende de la colaboración y acuerdo entre las cinco potencias originarias. Sus decisiones son ejecutivas y obligan a todos los miembros de las Naciones Unidas, pero no resultan aplicables al integrante del grupo de los cinco. El conflicto entre bloques y el proceso de la Guerra Fría ha llevado a frecuentes situaciones de parálisis del Consejo Ejecutivo, reforzando así involuntariamente la autoridad moral y política y la capacidad de decisión de la Asamblea General, y reforzando el papel posible del Secretario General más allá de las intenciones originales y del texto de la Carta. Esta situación institucional, sin embargo, se ha reflejado en el balance concreto de las Naciones Unidas en cuanto a la solución de conflictos, a la seguridad colectiva y al mantenimiento de la paz.

En materia de arreglo pacífico de controversias internacionales, donde se requiere la previa intervención del Consejo de Seguridad y la competencia subsidiaria de la Asamblea General, el balance es decepcionante. Los éxitos se han obtenido en los casos en que las partes se pueden entender directamente, y a veces bajo la simple forma de la suspensión de operaciones.

En lo que respecta a la acción coercitiva contra amenazas a la paz o actos efectivos de agresión, la Carta confiere al Consejo de Seguridad facultades para adoptar medidas provisorias de diversa índole, con o sin fuerza armada. Este tipo de mecanismo nunca acreditó grandes éxitos en su haber, y en el presente aparece ya visiblemente envejecido. Las razones de tal fracaso se vinculan con la quiebra de la alianza bélica originaria, la división consiguiente en bloques, la dificultad de lograr unanimidad en el seno del Consejo, y la imposibilidad de aplicar tales medidas a uno de los cinco miembros con facultades de veto.

Un tercer mecanismo ha estado constituido por las operaciones de policía internacional. Sus primeros antecedentes se refieren a funciones de observación y de supervisión de armisticios (Indonesia, Grecia, Cachemira, Medio Oriente). Una nueva pauta comienza a raíz de la crisis de Suez, y se aplica luego también en Líbano, Congo, Chipre. La parálisis del Consejo de Seguridad por la imposibilidad de unanimidad y el obstáculo del veto, llevó a la Asamblea General a la adopción de resoluciones cuya ejecución fue encargada al Secretario General (Resolución 377-V, 3 de noviembre de 1950). Para su aplicación, el Secretario General ha dependido de la provisión voluntaria de tropas y recursos financieros por países miembros de las Naciones Unidas, y del apoyo logístico de las grandes potencias. El desacuerdo de algunos Estados con las decisiones de la Asamblea General y con los consiguientes actos del Secretario General ha creado graves dificultades políticas y financieras para el cumplimiento y las secuelas de estas operaciones; el fracaso de experiencias de intervención de este tipo, como la del Congo, ha sentado un precedente negativo que torna a la Asamblea General y al Secretario General muy reticentes a intervenir en problemas como el de Nigeria - Biafra.

Una cuarta forma está constituida por los sistemas regionales de seguridad colectiva, declarados compatibles con la Carta, que les consagra su capítulo VIII, si bien la acción que puede desplegarse en virtud de acuerdos regionales queda colocada bajo el control preventivo del Consejo de Seguridad. Este tipo de intervención ha tenido lugar por parte de la Organización de Estados Americanos (Santo Domingo), de la Organización de Unidad Africana (Argelia, Marruecos, Somalia, Etiopía, Ghana, Congo, Níger) y por la Liga Arabe (Kuwait). Su balance es también decepcionante, no solamente por la inefectividad de sus resultados, sino también por la incapacidad para intervenir en ciertos conflictos (Biafra - Nigeria), y por la posibilidad de que este tipo de acción actúe para convalidar situaciones internas pre-existentes, no intervenciones de grandes potencias.

Finalmente, las acciones individuales o colectivas de autodefensa han funcionado como recursos operativos en episodios de la Guerra Fría, o como medios de consolidar la hegemonía de las potencias polares sobre sus respectivos bloques. Las acciones unilaterales han exhibido una alarmante capacidad de persistencia y reiteración. Las enérgicas medidas colectivas que auténticamente representen el sentido y la voluntad de las Naciones Unidas han sido ocasionales o inexistentes. Los más recientes esfuerzos para colocar la seguridad colectiva y el mantenimiento de la paz mediante las Naciones Unidas sobre bases y mediante pautas más racionales, especialmente en lo referente a disponibilidad de fuerzas y guías para su uso y al financiamiento, han resultado insignificantes.

Los datos y cifras proporcionados por estudios realizados sobre la actuación de las Naciones Unidas y de sus agencias en conflictos internacionales, proyectan una imagen de discontinuidad. No sugieren una pauta acumulativa de éxitos que permitan suponer una alta probabilidad de que dicha actuación se mantenga ni de que refuerce en el futuro la aceptación generalizada y la eficacia incuestionable en el logro de tales objetivos. Las operaciones de las Naciones Unidas en el Medio Oriente, en el Congo, en Chipre, no han sido rápidas ni exitosas. La deserción en casos como el de Nigeria y Biafra resulta desoladora [4]. Este balance lleva naturalmente a preguntarse sobre las perspectivas futuras de la organización mundial para la seguridad colectiva, la paz y el necesario y posible orden mundial de tipo superior.

Del balance actual a las perspectivas futuras

Las conclusiones contenidas en el esbozo de balance precedente deben ser calificadas y desarrolladas por la existencia de nuevas tendencias, ya operantes en el período anterior o discernibles para un futuro previsible. Dichas tendencias generan demandas y presiones contradictorias y conflictivas que pondrían a dura prueba los requisitos funcionales y estructurales del sistema actual, limitarían la vigencia de mecanismos de seguridad colectiva y de conservación de la paz, y harían peligrar las posibilidades de un futuro y mejor orden mundial. Tales tendencias y sus implicaciones, esquemáticamente indicadas, son las siguientes:

1) Creciente y acelerada concentración al poder económico, científico, tecnológico, político y militar de las potencias polares, acompañada por un aumento en las dificultades internas (fluctuaciones y desniveles de crecimiento, insatisfacción y cuestionamiento de los respectivos sistemas por grupos internos). Ello acentúa la asimetría real de situación y poder entre los Estados Miembros formalmente iguales. Se refleja también en la actuación internacional de las grandes potencias, en la medida en que mantiene o crea desfavorables condiciones objetivas y subjetivas para la maniobra flexible; genera o refuerza tendencias a la desconfianza, el pánico y la rigidez; impulsa a congelar los procesos internacionales por sus peligros intrínsecos y por su impacto interno. En ese orden, la perspectiva parecería ser la de un continuo congelante - represivo, interno - externo. Desde puntos de partida y a través de dinámicas y métodos diferentes, los Estados Unidos y la Unión Soviética buscarían simultáneamente la estabilidad de ellas mismas, la contra-insurgencia en sus bloques, y la presión sobre el bloque del rival, sobre el Tercer Mundo y sobre los países no alineados.

2) Diversificación de actores y conductas internacionales, en un sentido policentrista, sin coincidencia o en divergencia respecto de los intereses, las previsiones y las estrategias de las potencias polares: i) Europa Occidental, Japón; ii) Europa Oriental, Cuba, China, Sudeste asiático; iii) Ampliación de variantes y combinaciones en el Tercer Mundo.

3) Multiplicación y diversificación de experimentos y regímenes políticos internos, con características y dinámicas propias, que coexisten, entrechocan, crean tendencias y probabilidades de guerras civiles y de conflictos internacionales. El espectro se despliega desde el contenido statuquoísta, pasando por el reformista, hasta el revolucionario, con una amplia gama de combinaciones; y puede expresarse políticamente en sistemas oligárquicos, de reconciliación, dictatoriales modernizantes, movilizadores, etc. [5].

4) Desarrollo de las corporaciones internacionales, privadas y públicas [6].

La corporación privada internacional (gran unidad interterritorial) constituye una macro-entidad, un conjunto masivo y fuertemente organizado de medios sometidos a un centro de decisión

único, capaz de autonomía respecto del mercado y de los sistemas políticos, que a través de filiales controla empresas situadas en varios territorios nacionales. Su operación combina elementos del mercado libre, de la competencia oligopólica, del mando jerárquico directo y de la acción política multifacética. Detenta, controla y maneja cuantiosos flujos financieros y costosos equipos e instalaciones, un personal numeroso y calificado, una masa de empleados y dependientes. Posee una política coherente, traducida en un verdadero plan, y desplegada en un ámbito planetario, que condiciona el monto y el ritmo de las inversiones y de las producciones, los precios, los beneficios, las innovaciones, el destino de los ingresos, las consecuencias sobre las importaciones y las exportaciones. Sus intercambios internos (flujos de capital y transacciones comerciales) son en gran medida autónomos. Este tipo de empresas constituye espacios económicos propios, por encima y más allá de las fronteras, posee su propia balanza comercial y de pagos, influye sobre los poderes públicos de la nación de origen y de los países en que se implanta. Las áreas de su actuación dejan de coincidir con los espacios políticamente organizados en el interior de los límites nacionales formales. Su existencia y modo de funcionamiento plantean el problema de las relaciones que mantienen con el sistema mundial y el de los Estados nacionales.

La corporación privada internacional vive en relación simbiótica con el gobierno de la nación de origen, necesita de sus poderes y de sus resortes legales e instrumentales, pero es demasiado grande para dejarse regir por un gobierno. Constituye de hecho un Estado dentro de los Estados, pero no quiere aparecer abiertamente como tal. La presión social y la mutua conveniencia mantienen formalmente separados al gobierno y a la gran empresa, aunque ambos estén imbricados en un proceso único de gobierno.

Por otra parte, la corporación privada internacional, por su ensamblamiento con diversos grupos socioeconómicos, por el propio peso, y por las presiones directas e indirectas de los centros metropolitanos de poder, está en condiciones de ejercer considerable influencia sobre la estructura, el funcionamiento y la orientación de la vida política, del Estado, de la cultura y de la ideología de los países en que se implanta o sobre los que opera; influencia que en muchos casos se torna control hegemónico.

Dados este poder y esta capacidad de influencia directa sobre el Estado metropolitano y el de los países de implantación y operación, la corporación privada internacional incide directamente en la estructura y en la dinámica del sistema mundial. Sus transacciones internacionales mezclan aspectos de Derecho Público y de Derecho Privado, y a veces constituyen tratados disfrazados (Iranian Oil Agreement, 1954). Los caracteres y resultados de sus

acciones se vuelven frecuentemente insumos de diversas tensiones y conflictos entre países, entre regiones y entre bloques.

El acelerado desarrollo del intervencionismo estatal interno no ha podido menos que producir efectos en el sistema internacional. Ello se ha manifestado en el aumento y la regulación de la colaboración internacional en campos inéditos, en la aparición del Estado y de sus corporaciones como empresarios económicos con actuación fuera de las propias fronteras, y en la aparición de corporaciones públicas multinacionales. Estos hechos también se convierten en insumos y en productos del actual sistema internacional, a la vez como fuente de divergencias y conflictos, y como posibles elementos para la estructuración de un nuevo orden mundial.

5) Extensión y afirmación de los sistemas regionales.

Desde hace décadas, el sistema internacional marcha hacia la organización de grandes espacios socioeconómicos y políticos. Estados Unidos, la Unión Soviética, el Mercado Común Europeo, el COMECON, China, operan para el resto de los países, sobre todo los del Tercer Mundo, como ejemplo y desafío. Les han revelado la vigencia creciente de las grandes comunidades y de los espacios de dimensión continental y subcontinental, como forma actual y para todo un futuro de duración imprevisible, de organización supranacional. Les han revelado también, por contraste, que cada Estado aislado es incapaz de ofrecer los recursos y el cuadro socioeconómico y político - institucional que se requiere para promover y preservar un grado adecuado de desarrollo y de soberanía; y que se impone la creación y la consolidación de macrosociedades y de neo-supra-nacionalismos de tipo regional. A las tentativas de integración regional en Asia, Africa y América Latina se han agregado los gérmenes de un bloque de países en desarrollo (v. gr. para la actuación en la UNCTAD). Todo ello se suma a los bloques internacionales, regionales y funcionales ya existentes.

Este fenómeno tiene vastas implicaciones de tipo político, ideológico y militar. Evidencia una tendencia sostenida a la creación de macro-agrupamientos que combinan o irán combinando, en grados variables, la cooperación económica, técnica y cultural, los mecanismos conjuntos de decisiones políticas, y los cuerpos integrados de acción militar y de producción para la defensa y la agresión. Ello agrava viejos problmeas y crea otros nuevos en el orden internacional. En la mejor hipótesis, los grupos regionales mantendrían entre sí un mínimo de contactos mutuos, sin avanzar de modo enérgico y decidido hacia el mantenimiento de relaciones diplomáticas estrechas entre sí y con los países no agrupados. En la hipótesis actualmente más probable, 6 a 10 bloques regionales, de cohesión y capacidad variable, irán entran-

do en relaciones bi y multi-laterales de neutralidad, coincidencia y conflicto, dentro y fuera de las Naciones Unidas. Varios de dichos bloques son o podrían ser mutuamente antagónicos, hasta el extremo inclusive del conflicto armado. Los bloques regionales crean además tensiones en organismos internacionales ya existentes, como las producidas por la Comunidad Económica Europea sobre la Organización Económica de Cooperación y Desarrollo y sobre el G.A.T.T.; o como las que el énfasis regionalista puede producir sobre la especificidad y la autonomía funcional de las cuestiones que se traten al nivel de las Naciones Unidas. Las acciones militares colectivas de los bloques regionales pueden ir contra las políticas de las Naciones Unidas, y debilitar así tanto a las primeras como a la segunda misma. La emergencia de los bloques regionales con predominio de los compuestos por países del Tercer Mundo, reforzará la estructura multi-bloque del actual sistema internacional, y en esta medida subrayará la asimetría de situación y poder ya existente, estimulará el cuestionamiento y el rechazo de los desniveles, replanteará los términos del liderazgo mundial.

Por otra parte, las regiones en proceso de emergencia y constitución carecen de cohesión suficiente en general y en una gama de problemas básicos, enfrentan serias dificultades para construir patrones estables de agregación y articulación de intereses regionales y de negociación interregional. Los antagonismos intra-regionales amenazan permanentemente la cohesión interna de los bloques y su existencia misma, y crean peligros potenciales y actuales de conflicto bélico con implicaciones internacionales.

Lo expuesto no implica sin embargo ignorar que los grupos regionales podrían convertirse en principales agentes de un nuevo orden mundial pacífico y cooperativo, traducido finalmente en formas políticas federativas o unitarias, y en un nuevo tipo de Derecho Internacional.

6) Proliferación de movimientos organizados, que movilizan individuos y grupos, ideas y actos, a través de las fronteras, a menudo sin consideración o en contra de las voluntades y decisiones de los Estados nacionales, y que pueden ejercer una poderosa influencia conformante de tipo cultural, ideológico y político: iglesias, movimientos de juventudes, asociaciones de intelectuales y científicos, grupos de presión, partidos políticos (socialistas, comunistas, liberales, demócrata-cristianos).

7) Creciente retraso relativo de casi todos los países avanzados menores y de la totalidad del Tercer Mundo, respecto a las potencias polares. Esta brecha en expansión, combinada con el nivel ascendente de expectativas y con el impacto ininterrumpido del efecto de demostración a escala planetaria, acumula y multiplica las demandas, las frustraciones, las tensiones y conflictos, las exigencias nacionalistas, reformistas y revolucionarias, en el interior de todos los países, entre éstos, y con las potencias, con efectos de retroacción a todos los niveles. Ello representa una alta probabilidad de luchas étnicas, tribales, sociales, políticas y fronterizas, y por lo tanto de golpes de Estado y pequeñas guerras.

8) Impacto de los cambios incontrolables, determinados por el desarrollo científico y tecnológico. Éste crea posibilidades y esperanzas ilimitadas, pero se concentra cada vez más en un reducido número de grupos y naciones, y para fines irracionales y conflictivos (militarismo, dinámica del poder desnudo). Se acentúa así el abismo entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado o en vías de desarrollo, y entre lo real y lo posible, y también la masa de frustraciones, y la pérdida de control sobre las consecuencias del progreso científico y tecnológico. Esto produce cambios sociales, políticos y psicológicos de gran complejidad y aceleración, sin clara comprensión ni previsión de sus repercusiones o implicaciones, incluso las de tipo catastrófico (holocausto militar; efectos químicos, genéticos, climáticos; destrucción del medio físico; deterioro del potencial humano).

9) Acuerdo tácito entre las potencias polares, basado en el equilibrio del terror, y en la mutua conveniencia del mantenimiento del statu quo en sus respectivas bases y esferas de poder e influencia, recíprocamente respetadas, y en el mundo. Las relaciones entre las grandes potencias, aunque no eliminarán las condiciones de equilibrio inestable ni las posibilidades de crisis graves tipo Cuba, permitirán un grado apreciable de coexistencia pacífica, la intervención irrestricta en la propia esfera, la no ingerencia en los puntos neurálgicos de la esfera opuesta. Dichas relaciones se desplegarán mediante la negociación directa, y mediante la participación en el mecanismo de las Naciones Unidas para cuestiones secundarias, o como parte de la negociación global.

En la medida en que un proceso como el que se esboza se cumpla en sus rasgos esenciales, él mismo puede llevar al congelamiento y al estancamiento —en grados variables— de las regiones y países sometidos a las potencias polares. En el mejor de los casos, ello podrá mantener ciertas características de un desarrollo dependiente, deformado, multiplicador de distorsiones y desequilibrios entre países, regiones, sectores económicos y clases sociales. Los resultados y secuelas de esta tendencia general crearán o reforzarán un amplio espectro de tensiones y conflictos. Obligarán en consecuencia a las potencias y grupos dominantes a mantener y ejercer su hegemonía a través de un control creciente de los sistemas y aparatos políticos y militares de los países ubicados en los niveles intermedios e inferiores de la estra-

tificación internacional. La represión totalitaria —combinada o no con los atavíos externos de la institucionalidad liberal— puede convertirse en modelo casi exclusivo de organización y equilibrio sociales. Por un conocido proceso de retroacción, la función asumida de policías de sus propias esferas y del mundo por parte de las potencias polares puede acentuar en éstas las tendencias y los rasgos de la militarización y del totalitarismo en su propio plano interno.

El impacto en el sistema internacional

Señaladas de modo esquemático las tendencias posibles y probables a que se acaba de hacer referencia, cabe explorar sus implicaciones para las Naciones Unidas, la seguridad colectiva y el mantenimiento de la paz.

El grado de subsistencia y de éxito de las Naciones Unidas, y del tipo de sistema internacional del cual aquélla es expresión, constituye una variable dependiente de un conjunto de variables independientes, especialmente: la distribución global del poder; el tipo de problemas y de partes implicables; el mínimo de pautas consensuales posibles en cuanto a los agentes activos y pasivos y a las cuestiones y conflictos a resolver.

En primer lugar desde el punto de vista más general, y siempre en la hipótesis de una proyección linear, parece probable el aumento general de la violencia, la reducción de los mecanismos negociadores, la menor vigencia del sistema de reconciliación en la seguridad colectiva.

Las Naciones Unidas, en consecuencia, pueden ver reducidas su vigencia real y su capacidad operativa. La dictadura de las grandes potencias, ejercida a través del Consejo de Seguridad, puede ir acompañada por el peso insuficiente de débiles mayorías sin capacidad para actuar decisivamente en el seno de la Asamblea General. Por añadidura, las fuerzas nacionales y regionales podrían aportar una masa de dinámicas y problemas de las cuales las Naciones Unidas serían una vez más función subordinada. La organización mundial podría mantenerse como sistema formal, pero de eficacia restringida y cada vez más cuestionada: una especie de Sociedad de las Naciones, de categoría superior, pero con mayores dificultades y con grandes posibilidades de catastrófico fracaso.

En segundo lugar, las decisiones autónomas de las grandes potencias tenderían a prevalecer. Los conflictos entre aquéllas serían quizás menos frecuentes, pero se manejarían y negociarían fuera del ámbito y del control de las Naciones Unidas, lo mismo que los problemas surgidos entre aquéllas y los países integrantes de su esfera directa de influencia. La intervención de las Naciones Unidas tendría lugar como parte de la negociación global entre las potencias, o en casos de urgencia o temor para aquéllas, o bien en conflictos de terceros que las afecten o en cuestiones secundarias.

En tercer lugar, parecería probable una reducción de las disputas coloniales (Portugal, Sud-África), pero también un aumento de las post-coloniales (conflictos intra e inter-regionales, pujas territoriales, enfrentamiento de grupos étnicos), y de las guerras civiles internacionales, ideológicas y políticas.

En cuarto lugar, podrían irse acentuando las dificultades para la negociación internacional e inter-regional en un sistema multi-bloque de envergadura y complejidad crecientes. Particularmente dificultoso resultaría decidir y ejecutar acciones internacionales basadas en votos de mayorías. La oposición de las grandes potencias militares, su no aprobación o su intervención directa, contribuirían a paralizar al Consejo de Seguridad y a desacreditar a las Naciones Unidas en su conjunto. Por similares razones surgirían crisis en la Asamblea General, y posibilidades de conflicto entre ésta, y también el Secretario General, con el Consejo de Seguridad. Los acuerdos serían viables solamente en casos de coincidencia de intereses de todos o la mayoría de los países miembros, sin orientación opuesta de las grandes potencias. Se volverían también particularmente complejos y dificultosos los mecanismos de negociación compensatoria de problemas y apoyos. Las decisiones y acciones internacionales tenderían a ser tratadas y ejecutadas por separado, según campos, agencias, destinatarios nacionales. Se crearía así un número considerable de áreas problemáticas autónomas, lo que obstaculizaría el trato generalizado de cada problema y su integración en pautas funcionales y orgánicas generalizadas de negociación internacional.

En quinto lugar, serían previsibles el estancamiento o el fracaso en las negociaciones tendientes al desarme y al control de armamentos convencionales y nucleares, de su fabricación, tráfico y uso; y también al control bilateral o internacional de las actividades espaciales. Excepciones posibles a este fracaso podrían ser las medidas determinadas por acuerdo entre las grandes potencias para el mantenimiento del equilibrio del terror, convenidas y cumplidas por propia voluntad, y que no harían más que confirmar el statu quo científico y tecnológico, y la brecha creciente al respecto en relación a los demás países.

III. HACIA UNA NUEVA SEGURIDAD COLECTIVA

La búsqueda de una alternativa deseable y posible a la perspectiva que se analizó exige descubrir las condiciones de aper-

tura de un proceso continuo que vaya llevando, de un sistema renovado y mejorado de seguridad colectiva, a la emergencia de un nuevo orden mundial cooperativo, que armonice el mantenimiento de la paz, la supresión de las raíces profundas de los conflictos bélicos, el desarrollo económico, la justicia y el bienestar sociales, la democratización política integral y no meramente formal, la autodeterminación de los pueblos y, en el horizonte, el gobierno mundial.

Problemas y prerrequisitos

Un nuevo y superior sistema de seguridad colectiva presupone y exige una organización intergubernamental, dotada de agencias con roles precisos y esferas de competencia bien delimitadas, a regir por un conjunto de normas básicas y de procedimientos acordados, con aptitud para:

1) La restricción del uso de la fuerza entre los países miembros.

2) El tratamiento de las amenazas a la paz y de las agresiones abiertas que: i) induzca a evitarlas o retardarlas; ii) logre el arreglo pacífico de las disputas; iii) use la fuerza contra los miembros agresivos si el arreglo pacífico fracasa.

Ello a su vez demanda la confluencia de por lo menos los siguientes elementos básicos:

a) Agentes, mecanismos y poderes adecuados que permitan el logro de los puntos b) o d);

b) Un tratado original sobre el nuevo sistema y la organización emergente;

c) Un rápido acuerdo entre los países miembros sobre la existencia de la agresión y la calidad del agresor, y sobre la necesidad de impedir la una y de frenar al otro;

d) La unidad de acción contra el agresor, que proporcione un poder militar combinado superior al de aquél, y permita disuadirlo o reducirlo a la impotencia.

Un sistema de este tipo presenta evidentes dificultades y peligros, que se refieren básicamente a la calificación de la necesidad y de la oportunidad de la intervención, y a sus alcances. Un sistema de seguridad colectiva puede ser usado meramente para el mantenimiento del statu quo internacional, congelado y defendido por un control oligárquico sobre la disponibilidad y el uso efectivo de la fuerza, al margen de las Naciones Unidas, o tolerado y convalidado por ésta. Puede producirse una identificación de los objetivos del sistema de seguridad con los intereses de las potencias dominantes, que utilicen el veto para todo aquello que contradiga sus intereses, o se muestren indiferentes hacia lo que no sea importante para los mismos.

Otro problema conexo se vincula a la posible contradicción

entre los fines de la seguridad colectiva y el respeto a la autonomía de las naciones y a ciertos procesos socio-políticos en el seno de las mismas. Esta contradicción puede llevar, por una parte, a total despreocupación por las situaciones internas, que convalide por pasividad y omisión actos lesivos a los derechos humanos o peligrosos para la paz mundial; o, por otra parte, puede llevar a un intervención arbitraria de alguna gran potencia, que tome partido por alguno de los bandos enfrentados en su seno y viole la autodeterminación con un sentido regresivo. El problema no es académico en las condiciones mundiales de la segunda mitad del siglo XX. Los objetivos y esfuerzos legítimos de desarrollo económico, cambio social, democratización política e independencia exterior, pueden aparejar grados variables de antagonismos, conflictos y violencia, como lo evidencia la historia de Europa Occidental, Estados Unidos, los países socialistas y el Tercer Mundo. A este respecto es pertinente la observación de W. Friedmann:

> ...en general, el Derecho Internacional —en tanto que distinto a arreglos regionales bilaterales específicos— no puede interferir con la libertad de experimentación social y política, un aspecto legítimo y protegido de la soberanía nacional sobre la que se basa el actual Derecho Internacional...[7]

Surgen así decisivos problemas a considerar en cuanto a los justificativos y alcances de la intervención en pro de la seguridad colectiva. ¿Se aplicará sólo a la guerra entre Estados, o también en casos de guerras civiles, violación de derecho humanos, delitos contra la humanidad, genocidio?

Finalmente, no es ocioso subrayar que, si se rechaza la hipótesis de un sistema de seguridad colectiva como mero reflejo y resignada consagración de un statu quo internacional que se mantiene a través de un control monopolista u oligopólico de la disponibilidad y uso de la fuerza, es necesario privilegiar y promover ciertos prerrequisitos destinados a crear condiciones reales para una democratización del uso de la fuerza en la seguridad colectiva primero, y luego para hacer emerger y consolidar el nuevo orden mundial de cooperación pacífica. Para evitar los peligros antes indicados, no basta el actual equilibrio del terror, incluso el que podría emerger o verse reforzado por el ascenso de otros candidatos al papel de gran potencia, ni tampoco la confianza ciega en que la presión de las circunstancias o la iluminación mágica de las conciencias promueva, con ritmo y eficacia crecientes, los cambios que den nacimiento a una nueva seguridad colectiva y a un nuevo orden mundial. Se requiere, por lo contrario, la promoción y convergencia de los siguientes elementos básicos:

1) En general, la amplia agregación y la articulación sistemática de fuerzas, sujetos y agentes —nacionales, trasnacionales o no territoriales, internacionales—, capaces de generar, consolidar y hacer triunfar las condiciones del nuevo orden mundial: movimientos político-ideológicos de variado signo; iglesias; intelectuales, científicos y tecnológicos; funcionariado internacional y regional; tendencias y organizaciones juveniles; sindicalismo obrero; asociaciones empresariales no vinculadas a intereses y objetivos puramente mercantiles y belicistas.

2) Creación o cristalización de una comunidad reconocida de intereses y valores, con aptitud para encarnarse en fuerzas sociales y políticas a la vez que poderosas y operativas, para ejercer influencia decisiva sobre la opinión pública nacional, regional y mundial, y producir efectos destructurantes y restructurantes sobre la situación actual.

3) Estímulo a la aparición y perdurabilidad de un nuevo sistema de lealtad internacional que, sin dejar de considerar los legítimos intereses nacionales, vaya sobreponiéndose al viejo nacionalismo, de tipo limitado y agresivo. Un nuevo sistema de valores y de normas positivas deberá reconocer la primacía de lo internacional sobre lo puramente nacional. Ello puede expresarse, por ejemplo, en la institucionalización del referéndum para las decisiones nacionales básicas que tengan atingencia con las relaciones exteriores, la paz y la guerra; y en el reconocimiento del derecho legítimo a la objeción de conciencia y al derecho a la desobediencia contra decisiones que pongan en peligro la paz.

4) Dotación al nuevo sistema de valores y normas, y de recursos procesales, apoyados por una nueva institucionalidad.

5) Ejercicio riguroso y sistemático de presiones sobre los gobiernos nacionales, los entes regionales y la organización mundial, y actuación directa en y sobre todos estos niveles.

6) Aprovechamiento estratégico y táctico de todos los factores y elementos que puedan coadyuvar a la creación de las condiciones arriba indicadas; especialmente, intereses de las grandes potencias, de los países intermedios y de los países y regiones del Tercer Mundo; multiplicación de emergencias y catástrofes; amenazas de deterioro de las condiciones existenciales y de destrucción de la humanidad.

Esta movilización de fuerzas, instrumentos y objetivos debe desembocar naturalmente en una reestructuración de las Naciones Unidas en cuanto a la organización y al funcionamiento de las mismas hasta el presente.

La reestructuración de las Naciones Unidas

La organización de las Naciones Unidas, para el nuevo sistema de seguridad colectiva y para el nuevo orden mundial que se propugna, deberá sufrir las modificaciones que a continuación se esbozan. Las mismas se refieren a la estructura y carácter de la Asamblea General; la supresión del Consejo de Seguridad y su reemplazo por un Comité Ejecutivo; al Consejo Mundial de Sabiduría; la Corte Internacional de Justicia; el Ministerio Público Mundial; el nuevo sistema de seguridad colectiva.

1. La Asamblea General

La Asamblea General estará constituída en base a un principio universalista, con participación irrestricta y diversificada de todo país o región que quiera entrar, sin limitación o veto. La participación debe incluir Estados nacionales y regiones. Ello exige institucionalizar las regiones, y las agrupaciones internacionales no regionales, formalmente estructuradas. (Se plantea aquí el problema sobre la posible pérdida de representación para los Estados miembros de agrupamientos supranacionales). Este elemento no implica excluir de la participación a los países no regionalizados. El voto debe establecerse según criterios ponderados que tengan en cuenta la unidad, la población, el producto bruto por habitante, con uso de coeficientes compensatorios que impidan un vuelco de la balanza de poder en contra de los países pequeños, subdesarrollados o aislados. Un sistema similar de coeficientes deberá ser aplicado al mecanismo de financiamiento de las Naciones Unidas.

La Asamblea General se convertirá en el órgano decisorio máximo. Los Estados y regiones que entren en relaciones internacionales e integren de hecho y de derecho la comunidad mundial, irán dejando caer el manto de la soberanía absoluta, y se irán sometiendo al nuevo Derecho Mundial. La línea demarcatoria entre el Derecho Interno, basado en la soberanía, y el Derecho Mundial, se volverá cada vez más borrosa, apareciendo en la zona gris los problemas, los desafíos a enfrentar, las posibilidades a explotar y desarrollar.

Una función fundamental de la Asamblea General será el dictado de leyes mundiales, vigentes sin necesidad de ratificación o tratado, con categoría de super-ley y de super-fuente de derechos y obligaciones, y con primacía absoluta y efectos derogatorios automáticos respecto de las leyes nacionales. Las leyes del Derecho Mundial presuponen el reconocimiento del derecho individual o grupal a invocar las normas de aquéllas contra los Estados nacionales y los entes regionales, con recurso a tribunales del mismo nivel y a la Corte Internacional de Justicia. Dicho

recurso ejercerá un efecto suspensivo sobre las leyes cuestionadas. Los Estados nacionales verán reducida su inmunidad jurídica tradicional, y extendido el ámbito de su responsabilidad y de las posibilidades de acciones judiciales contra aquéllos. La violación sistemática de leyes universales se convertirá en motivo de sanciones de la organización mundial, incluso para la intervención colectiva, sobre todo si implica graves peligros para la paz, atentados a los derechos humanos o crímenes contra la humanidad.

2. Comité Ejecutivo

El Consejo de Seguridad será suprimido, y en su remplazo surgirá un Secretariado ampliado con carácter de Comité Ejecutivo Mundial. El mismo estará compuesto por el Secretario General, mas los representantes de las regiones, de los países no agrupados (con voto ponderado) y de las grandes potencias. El Secretario General actuará como cabeza del Comité Ejecutivo, con voz y voto y capacidad para dirimir empates.

El Comité tendrá funciones reglamentarias y ejecutivas, atingentes al desarrollo económico y social, a la seguridad colectiva y a tareas conexas. Reglamentará y hará cumplir las leyes y acuerdos, organizará la administración y el personal. Tendrá asimismo facultades para solicitar a la Asamblea General el dictado de legislaciones determinadas, con institución del trámite de urgencia. En sus funciones de seguridad colectiva, el Comité Ejecutivo será asistido por un órgano y una fuerza militar, de rol ampliado respecto a lo existente, y que estará bajo la dependencia directa del Secretario General.

3. La Corte Internacional de Justicia y el Ministerio Público Mundial

La Corte Internacional de Justicia tendrá la estructura y los modos de funcionamiento de la actual Corte de La Haya, con las modificaciones y agregados que surgirán de las modificaciones a las Naciones Unidas y del nuevo orden mundial en emergencia.

Los jueces serán designados por el Comité Ejecutivo, a propuesta en lista del Consejo Mundial de Sabiduría Política. Sus principales funciones serán:

i) Conocimiento en apelación de los recursos interpuestos por los sujetos de Derecho de la Organización Mundial, directamente o a través del Ministerio Público Mundial.

ii) Conocimiento por competencia directa en litigios surgidos entre los Estados, entre ellos y las regiones u organismos trasnacionales, entre aquéllas y entre éstos.

iii) Interpretación de las leyes mundiales, y de los reglamentos y decretos del Comité Ejecutivo Mundial, así como de su conflicto con las normas nacionales y regionales.

El Ministerio Público Mundial dependerá del Comité Ejecutivo Mundial, aunque con el grado de autonomía que resulte necesario para el cumplimiento de funciones. Estará compuesto por un Procurador General Mundial y por los Fiscales Regionales y Nacionales. Podrá actuar de oficio, o a pedido de individuos, grupos, Estados, regiones, organismos internacionales y trasnacionales, Asamblea Mundial, Comité Ejecutivo Mundial y Consejo Mundial de Sabiduría Política.

4. Consejo Mundial de Sabiduría Política

El Consejo Mundial de Sabiduría Política, o de Opinión Pública o Conciencia Mundiales, estará compuesto por un número a fijar de notables, independientes y aptos, que serán designados a mérito de sus condiciones personales y de los servicios prestados a la causa de la seguridad colectiva, del mantenimiento de la paz y de la creación del nuevo orden mundial. Sus funciones serán consultivas, con intervención facultativa u obligatoria según los casos. Expresará la madurez de la conciencia mundial en problemas internacionales, y apelará a ella para esclarecerla y movilizarla. Podrá proponer cuestiones y soluciones al Comité Ejecutivo Mundial, y al Ministerio Público Mundial, para la toma de decisiones o la iniciación de procedimientos judiciales.

La Corte Internacional de Justicia, el Ministerio Público Mundial y el Consejo Mundial de Sabiduría Política tendrán el derecho y la obligación de intervenir, en la esfera de sus competencias respectivas, en reclamos y litigios referentes a: i) Guerras entre Estados; ii) Guerras civiles internacionales; iii) Estados de necesidad; iv) Violación de derechos humanos; v) Delitos de lesa humanidad; vi) Violación sistemática a las normas del Derecho Mundial; vii) Tráfico de armamentos; viii) Objeciones de conciencia; ix) Deterioro o destrucción, amenazantes o efectivas, del medio ambiente físico y social.

5. La seguridad colectiva

El montaje y la puesta en funcionamiento de un nuevo sistema de seguridad colectiva suponen y exigen el dictado de una Ley Universal de Seguridad Colectiva y Promoción del Nuevo Orden Mundial Pacífico. Esta ley, y las leyes, reglamentaciones y decretos que se dicten en su consecuencia, deben contemplar y resolver por lo menos las principales cuestiones siguientes:

i) Creación de condiciones reales para la democratización en el establecimiento, el uso y el control de una fuerza militar colectiva.

ii) Limitación y reducción gradual de armamentos convencionales y nucleares, y de actividades de implicación militar directa o indirecta (carrera espacial, información, comunicación). El Comité Ejecutivo Mundial dispondrá de un derecho de inspección y de obediencia a las normas mundiales que sea coactivamente imponible.

iii) Ilegalización del tráfico internacional de armamentos (como ocurriera con el proceso de abolición de la esclavitud, el mercantilismo militar debería ir siendo objeto de una condena moral con amplia adhesión de la opinión pública mundial, y de una condena legal dotada de instrumentos eficaces de sanción).

iv) Creación de un cuerpo militar autónomo de las Naciones Unidas.

Él mismo debe hallarse bajo la autoridad directa del Secretario General y del Comité Ejecutivo Mundial, asistido por su órgano militar propio. Deberá disponer de un número suficiente de efectivos y armamentos convencionales y nucleares de tierra, aire y mar, y de elementos adecuados en cantidad y calidad en cuanto a mando, logística, transportes, comunicaciones, información y financiamiento.

El núcleo del cuerpo deberá estar compuesto por oficiales y tropas que se recluten en forma independiente de las fuerzas militares y de las lealtades políticas nacionales y regionales.

A ello puede agregarse la provisión de tropas y unidades nacionales, pre-entrenadas y destinadas de modo específico y permanente al servicio de las Naciones Unidas. Las mismas deberán provenir primordialmente de potencias secundarias y de países medianos y pequeños. Deberán tomarse las medidas adecuadas para su inmediata entrada en acción durante situaciones de crisis, y para la vigencia de mecanismos de remplazo periódico.

Todos los países miembros, incluso los que no proporcionen oficiales ni tropas, deberán dar facilidades para la acción del cuerpo militar de las Naciones Unidas: derechos automáticos de paso y de sobrevuelo; bases, personal de Estado Mayor, administración, logística, transportes, comunicación e información.

El cuerpo militar autónomo de las Naciones Unidas deberá combinarse con las fuerzas similares que puedan crear y utilizar las organizaciones regionales. Es imprescindible a este respecto el establecimiento de un conjunto más diferenciado, sofisticado y mutuamente reforzante que en el pasado, de relaciones operativas entre ambos niveles. Las organizaciones regionales podrían tener intervención previa en lo relativo a: conciliación de disputas fronterizas; neutralización y aislamiento de conflictos internos; puesta en común de recursos para tratar, impedir y solucionar conflictos regionales más amplios. Los países miembros deberán asignar de modo preciso las fuerzas y los recursos aportables para los cuerpos militares de los organismos regionales y de las Naciones Unidas.

v) Reglamentación precisa del derecho de intervención.

La misma deberá fijar precisamente los casos, los procedimientos y los alcances. Los casos deberán abarcar, como mínimo: las guerras entre los Estados; las guerras civiles de implicación internacional (potencial o efectivamente amenazantes); el genocidio; la violación sistemática a las normas del Derecho Mundial y a las decisiones de las Naciones Unidas y de sus órganos; el tráfico de armas.

Una vez más es pertinente insistir que no debe limitarse el énfasis ni las prioridades al mero mantenimiento o al restablecimiento de la paz, sino sobre todo privilegiar el arreglo pacífico de las disputas que opere sobre las raíces profundas de las mismas y no sobre sus síntomas externos y sus resultados. También, la intervención no puede ser un pretexto y un instrumento para suprimir presiones populares legítimas en favor de cambios socioeconómicos y políticos, incluso las que se manifiestan de manera revolucionaria. La evaluación a este respecto debe estar lo menos posible teñida por prejuicios ideológicos. Corresponderá aislar los conflictos internos de toda interferencia exterior que amenace la seguridad y la paz internacionales.

vi) Identificación por adelantado de individuos y grupos dotados de capacidad y experiencia excepcionales, su concentración y familiarización con los problemas potenciales o actuales, para asistir a las Naciones Unidas en tareas de conciliación, mediación y arbitraje. Ello ayudará a constituir una auténtica élite internacional innovadora, que opere dentro y fuera de las Naciones Unidas como refuerzo al proceso de creación del nuevo orden mundial.

vii) Finalmente, para los mecanismos de seguridad colectiva, y de las Naciones Unidas en su conjunto, es indispensable sentar nuevas bases de financiamiento. Ello exige un arreglo satisfactorio definitivo de las deudas y déficits del pasado, y un sistema efectivo de financiamiento para el futuro. Entre las fuentes posibles puede sugerirse: a) Un impuesto mundial ponderado por países. Se incluiría entre los índices el de la tenencia de industrias armamentistas (según niveles de actividad, tipo, volumen y valor de producción), actuando el Estado-sede como órgano de percepción responsable ante el Comité Ejecutivo Mundial. El impuesto mundial sería fijado por la Asamblea General, a propuesta del Comité Ejecutivo. b) Contribuciones voluntarias por gobiernos. c) División de costos de operaciones de seguridad y paz, entre las partes en disputa, según grado de culpabilidad. Es obvio recordar que la disminución de los niveles de conflicto y armamentismo liberaría ingentes recursos para el desarrollo pacífico y para el financiamiento de la organización mundial.

IV. CONCLUSIONES: ENTRE LA REALIDAD Y LA UTOPIA

Las discusiones y proposiciones sobre el tema que me ocupa suelen aparecer rodeadas de una aureola de irrealismo y utopismo bien intencionados, y es probable que este trabajo no escape a tal destino.

Se ha hecho ya referencia, sin embargo, a la necesidad del componente utópico para la elaboración y ejecución de proyectos verdaderamente realistas. A este respecto, no es ocioso recordar que las tres concepciones del mundo más importantes de la historia humana, que todavía hoy se disputan la conciencia y la acción de los hombres: el cristianismo, el liberalismo, el marxismo, también comenzaron como proyectos utópicos y desdeñables de pequeñas minorías sin poder ni prestigio, lo que no impidió que en definitiva se volvieran potentes fuerzas conformadoras de la sociedad y de la historia. La constitución de un nuevo orden mundial difiere cuantitativamente, pero no cualitativamente, de la tarea de construcción de los Estados nacionales modernos a partir de las condiciones negativas y hostiles de la sociedad feudal. En este proceso, las minorías de estadistas, intelectuales, técnicos, filósofos, juristas y literatos cumplieron un papel harto significativo. Las concepciones totalmente utópicas de Maquiavelo, Bodin, Grocio, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, para no citar sino algunos nombres ilustres, se encarnaron en la inteligencia, la pasión y la voluntad de millones de hombres, y cumplieron una tarea histórica que, en medio de la disolución del orden feudal y frente a la omnipotencia de la monarquía absoluta, parecía inimaginable o irrealizable.

Una perspectiva y una estrategia como la que se ha esbozado no tienen hoy aseguradas apriorísticamente las posibilidades de éxito. Hoy como siempre, la historia y la sociedad como tales carecen de racionalidad inmanente y plena, de sentido intrínseco, de finalidades determinadas que preexistan a los rechos y a los actos y sean expresión y resultado de alguna fuerza demiúrgica. Las orientaciones y las vicisitudes histórico-sociales son resultado de las acciones y de las relaciones de grupos e individuos vivientes, en un entrelazamiento de los determinismos, las voluntades conscientes y los azares. Si no existe determinismo en sentido estricto, existen procesos determinados, productos de la acción de los hombres, combinaciones de lo humano y de lo inhumano, que se vuelven contra aquéllos y no amenazan su presente y su futuro. La batalla por la superación de las actuales condiciones, y por la emergencia de nuevas formas sociales que posibiliten un grado superior de libertad, justicia, racionalidad y capacidad creadora, no está predestinada fatalmente a triunfar.

Los individuos y los grupos que luchan en tal sentido pueden resultar inadecuados, pueden equivocarse y ser derrotados. El horizonte a la vista abarca posibilidades desastrosas a escala mundial: monopolización extrema de la riqueza y el poder; burocratización, tecnocratización y cibernetización llevadas a extremos inhumanos; estancamiento y degradación; confusión y anarquía; fascistización generalizada; y, en un extremo de pesadilla, el holocausto nuclear.

El proceso histórico es sinuoso y accidentado, y rara vez se cumple en acuerdo estricto o aproximado con las previsiones y las esperanzas de los grupos y de los individuos, aun los más lúcidos y enérgicos. La evaluación realista de las fuerzas, de las tendencias y de los obstáculos actuales, previene un optimismo superficial y mecánico, con ribetes de misticismo, pero no autoriza al pesimismo ni a la desesperanza.

La historia no es insensata ni absurda. Crea lo inesperado a partir de lo determinado; combina el azar y la necesidad, la derrota y el triunfo, la catástrofe y la creación superadora, nunca completas. La totalidad sigue abierta, deja lugar a nuevos enfoques, opciones, propuestas y estrategias. La razón actuante no es todo, pero es algo. Es capaz de obrar, de percibir, de comprender y explicar, de insertarse en los hechos, los actos y los procesos para su encauce y transformación. Puede desplegar una obstinada voluntad de verdad, de lucidez y de vigilancia; la capacidad de esperar sin abdicar de la acción, y de asumir que la opción no equivale a la certidumbre y a la seguridad, y que toda fecundidad implica riesgo y azar.

La lucidez y el realismo no son por consiguiente excusas para la pasividad, sino prerrequisitos para una acción eficaz. Parafraseando a Goethe, sólo merecen la vida, la libertad, la justicia y la racionalidad los que son capaces de luchar cotidiana y obstinadamente por ellas.

NOTAS

(1) W. Friedman, **Law in a Changing Society**, Pinguin Books, Baltimore, p. 363.

(2) Cfr. Ernst B. Haas, **Collective Security and the Future International System**, The Social Science Foundation and Graduate School of International Studies Monograph Series in World Affairs University of Denver, Vol. 5, Monografía Núm. 1, 1967-68; Merton A. Kaplan, **"Some Problems of International Systems Research"**, en **International Political Communities: An Anthology**, Anchor Books, Nueva York, 1966.

(3) Friedmann, op. cit.

(4) Para el problema ejemplar de Biafra-Nigeria, ver Charles Zergbibe, "En marge de L'Assemblée Générale, L'ONU peut-elle et doit-elle intervenir dans l'affaire de Nigéria", en **Le Monde Hebdomadaire**, 22 de octubre 1969.
Sobre el balance general de la actuación de las Naciones Unidas en el control de conflictos, ver: **Controlling Conflicts in the 1970s — A Report of a National Policy Panel established by the United Nations Association of the United States of América.**

(5) Cf. David Apter, **The Politics of Modernization**, University of Chicago Press, Chicago, 1965.

(6) Sobre el desarrollo y los problemas de las corporaciones internacionales, públicas y privadas, ver: Gustavo Lagos, "Empresas Multinacionales: Aspectos Socioeconómicos, Jurídicos e Institucionales", en Banco Interamericano de Desarrollo, **Las Inversiones Multinacionales en el Desarrollo y la Integración de América Latina**, Bogotá, Colombia, abril de 1968. Carlos Fliger, **Multinational Public Enterprises**, International Bank for Reconstruction and Development, junio 1967; Marcos Kaplan, "Corporaciones Públicas Multinacionales para el Desarrollo y la Integración", en **Estudios Internacionales**, Santiago de Chile, Año 3, Nº 2, julio-septiembre 1969; Marcos Kaplan (Editor) **Corporaciones Públicas Multinacionales** (Edición preparada para el United Nations Institute for Training and Research-UNITAR).

(7) Friedman, op. cit., p. 345.

INDICE

SUMARIO 7

INTRODUCCION 9

1 — Aspectos políticos de la planificación en América Latina 13

I. EL ENCUADRE CONCEPTUAL 13

II. INTERVENCIONISMO ESTATAL EN AMERICA LATINA: GENESIS, NATURALEZA, COMPORTAMIENTO 15

1. — Factores externos
2. — Factores internos
3. — Naturaleza del intervencionismo estatal
4. — Comportamiento del Estado

III. PLANIFICACION: INTENTOS Y OBSTACULOS 24

1. — El sujeto de la planificación
2. — El modelo subyacente
3. — Indole de la planificación
4. — El marco jurídico-institucional
5. — El aparato administrativo
   5.1. El nivel superior de dirección
   5.2. El personal
   5.3. La administración financiera
   5.4. Información y participación
   5.5. El burocratismo

IV. ORGANO DE PLANIFICACION, PLANES Y TECNICOS 33

1. — El órgano planificador
2. — Los planes
3. — La situación del técnico planificador

V. DE LA DEVALUACION CRITICA A LA AFIRMACION ESTRATEGICA 43
1. — La reorientación de los planificadores
2. — Los aliados posibles
2.1. Las clases medias
2.2. Las masas populares urbanas
2.3. Las masas campesinas
2.4. Otros grupos y movimientos
3. — Elementos para una estrategia

2 — La ciudad Latinoamericana como factor de transmisión de poder socioeconómico y político hacia el exterior durante el período contemporáneo 57

I. NATURALEZA DE LA DEPENDENCIA EXTERNA 58

II. ¿DUALISMO ESTRUCTURAL O DESARROLLO DEPENDIENTE, DESIGUAL Y COMBINADO?

III. RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES 64
1. — El comercio exterior
2. — Las inversiones extranjeras
2.1. Naturaleza de la corporación internacional
2.2. Efecto de especialización deformante
2.3. Efecto de expoliación y descapitalización
2.4. Efecto de subordinación colonial

IV. FUERZAS Y ESTRUCTURAS SOCIALES URBANAS 79

V. FUERZAS Y ESTRUCTURAS CULTURALES URBANAS 85

VI. FUERZAS Y ESTRUCTURAS POLITICAS URBANAS 89

3 — Política científica y ciencia política 97

I. OBSERVACIONES INTRODUCTORIAS 97

II. EL ENFOQUE GLOBAL 101

III. ELEMENTOS PARA UN ESQUEMA ANALITICO: ASPECTOS Y NIVELES, VARIABLES, RELACIONES 103
1. — El sistema internacional
2. — El sistema social nacional
2.1. Estructuras económicas
2.2. Estructuras sociales
2.3. Estructuras culturales e ideológicas

IV. ESTRUCTURAS POLITICAS Y POLITICA CIENTIFICA 111

V. EL AMBIENTE POLITICO GENERAL 115

VI. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS Y CONFIGURATIVOS 119
1. — Ideología de la política científica
2. — Organizaciones de investigación científica
3. — Organos centrales de política científica
4. — La política científica como sistema de información y comunicación

VII. EL CONTENIDO DE LA POLITICA CIENTIFICA 124
1. — Formación
2. — Dispositivo
3. — Financiamiento
4. — Cooperación internacional

VIII. FUENTES 126

IX. DE LA EVALUACION A LA AFIRMACION ESTRATEGICA 127

Notas de capítulo 130

4 — Corporaciones públicas multinacionales: posibles contribuciones al desarrollo y a la integración de América Latina 135

I. LA CRISIS DEL DESARROLLO NACIONAL Y DE LA INTEGRACION REGIONAL 135

II. LA COOPERACION DE SECTORES PUBLICOS 140
El intervencionismo del Estado
Ejemplos nacionales
Formas de cooperación

III. LAS POSIBILIDADES 147
Campos y Actividades
Causas y Objetivos
Caracteres y Criterios Clasificatorios

IV. SITUACIONES Y ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES Y JURIDICAS 154

V. LA CORPORACION PUBLICA MULTINACIONAL: CARACTERES Y PROBLEMAS 157
1. — Instrumento de origen, personalidad y capacidad
2. — Inserción en el Sector Público
3. — Autonomía y poderes
4. — Independencia y control
5. — Dirección y gestión
6. — Estatuto del personal
7. — Gestión económica, patrimonial y financiera
8. — Privilegios e inmunidades
9. — Organos subsidiarios
10. — Representantes estatales
11. — Organos y procedimientos jurisdiccionales
12. — Ambitos de actuación
13. — Antecedentes latinoamericanos
14. — Supercentralización y dispersión

VI. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS EN EL PERIODO DE TRANSICION 167
Promoción y Convergencia de Elementos Básicos
Problemática Actual del Estado-Nación
Hacia una Nueva Etapa de la Integración

Notas del capítulo 176

5 — De un nuevo sistema de seguridad colectiva a un nuevo orden mundial 181

I. — ENCUADRE DEL PROBLEMA 181
Enfoques y esquemas conceptuales
El sentido del rigor y del realismo
El plano interno y el plano internacional
Unidades y niveles de análisis

II. — ELEMENTOS PARA UN BALANCE 189
Las Naciones Unidas como organización formal
Las Naciones Unidas como contenido real
Factores y esferas de éxito
Seguridad colectiva y mantenimiento de la paz
Del balance actual a las perspectivas futuras
El impacto en el sistema internacional

III. — HACIA UNA NUEVA SEGURIDAD COLECTIVA 203
Problemas y prerrequisitos
La reestructuración de las Naciones Unidas
1. La Asamblea General
2. Comité Ejecutivo
3. La Corte Internacional de Justicia y el Ministerio Público Mundial
4. Consejo Mundial de Sabiduría Pública
5. La seguridad colectiva

IV. — CONCLUSIONES: ENTRE LA REALIDAD Y LA UTOPIA 212

Notas del capítulo 214

impreso en forma cooperativa en los talleres gráficos de la comunidad del sur, canelones 1484, montevideo, en el mes de enero de 1972, edición amparada en el art. 79, de la ley 13.349. precio de venta al público sujeto a modificación de acuerdo a la ley 13.750 del 6-XII-1968. $ 950.00

Depósito legal Nº 29045

Ciencia, Política y Sociedad

CÁTEDRA LIBRE - UNLP

Biblioteca PLACTED

Los documentos que integran la Biblioteca PLACTED fueron reunidos por la Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad (CPS). Contribuciones a un Pensamiento Latinoamericano, que depende de la Universidad Nacional de La Plata. Algunos ya se encontraban disponibles en la web y otros fueron adquiridos y digitalizados especialmente para ser incluidos aquí.

Mediante esta iniciativa ofrecemos al público de forma abierta y gratuita obras representativas de autores/as del **Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia (PLACTED)** con la intención de que sean utilizadas tanto en la investigación histórica, como en el análisis teórico-metodológico y en los debates sobre políticas científicas y tecnológicas. Creemos fundamental la recuperación no solo de la dimensión conceptual de estos/as autores/as, sino también su posicionamiento ético-político y su compromiso con proyectos que hicieran posible utilizar las capacidades CyT en la resolución de las necesidades y problemas de nuestros países.

PLACTED abarca la obra de autores/as que abordaron las relaciones entre ciencia, tecnología, desarrollo y dependencia en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980. La Biblioteca PLACTED por lo tanto busca particularmente poner a disposición la bibliografía de este período fundacional para los estudios sobre CyT en nuestra región, y también recoge la obra posterior de algunos de los exponentes más destacados del PLACTED, así como investigaciones contemporáneas sobre esta corriente de ideas, sobre alguno/a de sus integrantes o que utilizan explícitamente instrumentos analíticos elaborados por estos.

Derechos y permisos

A fin de ampliar su alcance y difusión, la Biblioteca PLACTED se suma en 2021 al repositorio ESOCITE, con quien compartimos el objetivo de "recopilar y garantizar el acceso abierto a la producción académica iberoamericana en el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología".

Ante cualquier consulta en relación con los textos aportados, por favor contactar a la cátedra CPS por mail: catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar