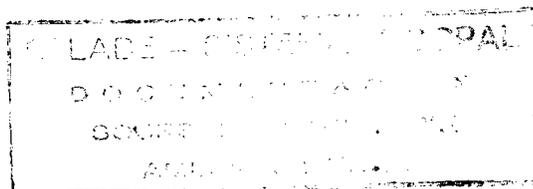


**EL DESARROLLO ORIENTADO HACIA LA EQUIDAD**

**PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS**

Traducido de  
Perspectives on Development and Population Growth  
in the Third World, Chapter 3  
Ozzie G. Simmons

**Traducción libre de Adriana Aguilera**



## CAPITULO 3

### EL DESARROLLO ORIENTADO HACIA LA EQUIDAD

#### Problemas y Perspectivas

(Traducido de "Chapter 3: Equity-Oriented Development: Problems and Prospects", Perspectives on Development and Population Growth in the Third World, Ozzie G. Simmons, Plenum Press, 1988).

Aunque pueden existir diferencias semánticas y conceptuales respecto a los enfoques del desarrollo, el pensamiento actual sobre esta materia, por lo menos en lo que se refiere a la comunidad internacional de asistencia para el desarrollo, se orienta a promover la equidad en las estrategias nacionales de desarrollo. Las perspectivas de los gobiernos del Tercer Mundo para adoptar políticas nacionales orientadas hacia la equidad varían extensamente. La gama incluye variaciones tales como: regímenes que no se preocupan por reducir la pobreza, pero emplean su concentración de poder para beneficiar a la élite gobernante; regímenes que pueden mostrarse abiertos a programas orientados hacia la equidad, pero en los cuales la resistencia de los grupos establecidos deberá ser superada por coaliciones o grupos reformistas; y regímenes de los cuales puede decirse que ya han hecho bien en promover la equidad, sobre la base de indicadores tales como la esperanza de vida al nacer y las tasas de alfabetización y de aumentos en el ingreso per cápita. En este capítulo se considera una serie de factores que son afines, desde un punto de vista histórico y contemporáneo, a las perspectivas de ejecución de políticas de desarrollo orientadas hacia la equidad.

#### SESGO URBANO

En general, alrededor de dos tercios de la población de los países menos desarrollados viven y trabajan en sectores rurales y se ganan la vida en la agricultura como campesinos o trabajadores agrícolas y estos grupos incluyen la gran mayoría de la gente más pobre del mundo (Minhas, 1979; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1982; Schutjer y Stokes, 1984). En consecuencia, será preciso hacer un gran esfuerzo para poner en práctica estrategias orientadas a la equidad en las zonas rurales. Los defensores de todas las perspectivas del desarrollo centradas en la pobreza han puesto un fuerte énfasis en el desarrollo rural. El logro del acceso al ingreso y al poder por parte de los pobres rurales cobra gran importancia.

El sesgo urbano en las perspectivas y la práctica del desarrollo fue, básicamente, un reflejo del modelo de modernización, parte integral del dogma de que la industrialización era el motor del crecimiento económico y que era necesario desplazar a los habitantes del sector rural fuera de la agricultura - el sector "tradicional" - y llevarlos a la industria - sector "moderno" - como trayectoria principal hacia el progreso. Sin embargo, a comienzos de los años setenta, la industrialización no se había transformado en el motor capaz de impulsar a sociedades completas a una buena vida; la realidad no concordaba con la teoría.

De acuerdo con la sabiduría convencional, la política de los países menos desarrollados propugnaba que se dejara tranquila a la agricultura, se le entregaran unos pocos recursos, se le impusieran altos tributos y se obtuvieran sus productos a bajo costo para financiar el desarrollo industrial, que tenía la máxima prioridad. Cuando a fines de los años sesenta quedó en claro que no puede descuidarse la agricultura si ella va a suministrar trabajadores, materiales, mercados y ahorros a la industria, la política cambió en muchos países menos desarrollados para comenzar a defender la asignación de recursos sustanciales a aquellos segmentos de la agricultura, principalmente las grandes haciendas, que podían proveer materias primas para la industria y alimentos para los trabajadores industriales. Esta política aún estaba permeada por el sesgo urbano, pues al sector agrícola se le asignaron recursos no para mejorar básicamente el bienestar económico del sector rural, sino para alimentar el crecimiento industrial. Como dice Lipton (1977:20), "Se defiende el desarrollo del sector rural, pero no para la gente que vive y trabaja en él". Cuando se hizo evidente que la concentración de recursos en los grandes agricultores no aliviaría las necesidades de los pobres rurales (en parte porque los grandes agricultores emplean poca mano de obra por hectárea) ni utilizaría los recursos en forma muy productiva, y que cualquier aproximación a un equilibrio entre los sectores rural y urbano parecía tan lejano como antes, comenzó a surgir a mediados de los años setenta, por lo menos al interior de la comunidad internacional de asistencia para el desarrollo, un consenso para otorgar prioridad al rol de la agricultura y al aumento de los ingresos de los pobres. Pero Lipton (*ibid.*:17-18) sostenía que "mientras los intereses, fundamentos y simpatías de la élite sigan siendo predominantemente urbanos, el área rural puede tener la 'prioridad', pero la ciudad obtendrá los recursos". Al escribir en 1981 sobre el consenso para una nueva estrategia que diera énfasis al desarrollo rural, Todaro y Stilkind (1981:8) llegaron a la conclusión de que "hasta la fecha... el compromiso con esta estrategia no ha sido lo suficientemente sólido como para cambiar de manera significativa las políticas de urbanización-industrialización de las últimas décadas".

No obstante, la convocatoria para otorgar primera prioridad a acelerar el crecimiento del sector agrícola, defendida elocuentemente por Mellor (1976) a mediados de los años setenta, ha sido ahora realmente escuchada. Así como la industrialización

dominó las estrategias para el desarrollo desde los años cincuenta hasta los años setenta, la agricultura es hoy el lema del desarrollo (Kristof, 1985; ver también Fei y Ranis, 1984). Sin embargo, es preciso observar que este cambio llega en un momento en que los precios de las exportaciones de productos agrícolas - tanto en los países desarrollados como en los de menor desarrollo - están en sus niveles más bajos de los últimos años. De hecho, en la actualidad hay un excedente mundial de alimentos, es decir, de los principales cereales, tales como el maíz, el trigo, el arroz (Schneider, 1986). Las cosechas de cereales en los países desarrollados y en los menos desarrollados han aumentado en forma dramática debido, principalmente, a los avances del conocimiento sobre genética vegetal. Irónicamente, este excedente de alimentos a nivel mundial no significa que se hayan solucionado los problemas del hambre en los países de menor desarrollo, especialmente en Africa. Ni tampoco significa que las necesidades básicas de las mayorías pobres - como se definen en el último capítulo - estén más cerca de ser satisfechas ahora, que la agricultura tiene prioridad, que lo que estaban cuando se pensaba que la industrialización era la clave del desarrollo. Los problemas del abastecimiento de alimentos se consideran con posterioridad en relación con el crecimiento de la población. Es suficiente decir aquí que el hambre y la desnutrición continúan asolando a millones de personas, la mayoría de las cuales vive en los países menos desarrollados. Pese a la abundancia de alimentos, siguen sufriendo hambre debido a sus ingresos inadecuados, a la distribución ineficiente de los alimentos, a los disturbios políticos y a las luchas intestinas en varias regiones del mundo.

Tampoco el sesgo urbano ha hecho mucho por las ciudades. En forma concomitante con el impulso para la industrialización llegó la urbanización rápida. Se esperaba que el movimiento de personas y recursos del campo a la ciudad proporcionara mano de obra de bajo costo y ahorros obligados para estimular la industrialización urbana. Ciertamente este desplazamiento ocurrió, pero los resultados fueron algo diferentes de los esperados. Se ha producido una migración masiva de gente desde las zonas rurales a las urbanas y esa migración continúa aunque muchas de las grandes ciudades del Tercer Mundo han dejado de tratar de hacer algo más que suministrar servicios mínimos en lo referente a salud, vivienda, higiene pública, transporte y otros aspectos para estas enormes poblaciones (Todaro y Stilkind, 1981). Aunque en 1970 había casi 30 millones más de personas viviendo en ciudades de los países desarrollados que en los países en desarrollo, en 1985 no sólo hubo una inversión de esta cifra, sino que por las poblaciones urbanas de los países en desarrollo ya son superiores en 300 millones de personas a las poblaciones de las naciones desarrollada y para el año 2000 habrá en los países menos desarrollados casi el doble de residentes urbanos que en los países desarrollados (Salas, 1986). Como dice Salas (*ibid.*:13), "Las bendiciones de las ciudades son confusas... Como siempre, las cantidades de pobres crecen más rápidamente y ellos sufren más. Y mientras las ciudades crecen, la base rural de la cual dependen puede ser devorada".

En sus escritos de principios de los años setenta, Schumacher (1975) argumentó fuertemente contra la urbanización masiva y el uso de tecnología de alto costo en la industria y en lugar de ello defendió la dispersión de la industria hacia el campo, mediante la creación de millones de nuevas ocupaciones que emplearían, según sus términos, "tecnología intermedia". La idea de Schumacher de que "lo pequeño es hermoso" atrajo el interés de muchos y tal vez ha ejercido alguna influencia en la estrategia de desarrollo rural, aunque nadie se ha precipitado a poner en práctica sus propuestas. Los desincentivos al crecimiento impuesto por el sesgo urbano realmente han desestimulado no sólo el desarrollo rural no-agrícola del tipo propuesto por Schumacher y otros, sino también el desarrollo agrícola de las granjas pequeñas. Al escribir sobre el desarrollo de una aldea en Indonesia, Keyfitz (1985:716) concluye: "Lo que ella (la aldea) necesita ...es industrias pequeñas - ropa, cerámica, muebles - que no constituyan una parte mínima de la elevación inmediatamente factible del nivel de vida ...Si el desarrollo de la aldea debe ocurrir lo suficientemente rápido como para evitar un crecimiento desequilibrado de las ciudades de mayor tamaño, alguien debe determinar qué fracción de su juventud inteligente debe retener y qué medidas deben tomarse para estimular a esos jóvenes a ejercer sus talentos en la aldea".

A menudo se menciona la necesidad de una reforma agraria como componente crítico de las estrategias de desarrollo centradas en la equidad y existen numerosos estudios que sugieren que la redistribución de la tierra de las grandes haciendas en granjas más pequeñas en muchos casos aumentaría significativamente la producción y el empleo, y por consiguiente la equidad. En un extenso estudio sobre la estructura y la productividad agrarias en una serie de países en desarrollo, R.A. Berry y Cline (1979) llegaron a la conclusión de que el sector de la pequeña agricultura hace mejor uso de su tierra disponible que el sector de la gran agricultura, principalmente mediante la aplicación de niveles más altos de insumo de mano de obra (mano de obra familiar) por unidad de tierra. La conclusión central de política de su análisis es que la redistribución de la tierra en granjas familiares es un atractivo instrumento de política para elevar la producción y mejorar el empleo rural y la igualdad en la distribución del ingreso. Sostienen que esta política de redistribución de la tierra merece ser considerada no sólo en los países latinoamericanos que poseen enormes cantidades de tierra, sino también en los países de Asia en los que la tierra es escasa.

Aunque Lipton (1977) dedica gran parte de su libro a examinar las consecuencias perjudiciales que el sesgo urbano tiene para los pobres, en ningún momento defiende la sustitución del sesgo rural por el sesgo urbano. <sup>2</sup> Aboga por la industrialización, pero sostiene que la pobreza es una barrera para la industrialización rápida y general y que se necesita una agricultura desarrollada masiva antes de que pueda ocurrir un desarrollo exitoso y difundido. Sin embargo, Lipton ignora los aspectos simbióticos de las relaciones urbano-rurales. Como se señaló anteriormente, el modelo de modernización genera la dicotomía de lo moderno versus lo

tradicional, en la cual "moderno" es sinónimo de "urbano" y "tradicional" es sinónimo de "rural", una polarización que oscurece, entre otras cosas, lo que pueden ser los aportes reales y potenciales de ambos sectores entre sí y al proceso de desarrollo en los países menos desarrollados. En realidad, bien pueden existir interacciones simbióticas y de otra naturaleza entre los sectores rural y urbano de un país que tal vez sean importantes para todos los miembros de esa sociedad. Como lo ha expresado Salas (1986:14): "El concepto de población urbana y rural no debe llevarnos a pensar que son elementos opuestos con intereses diametralmente contrarios. La investigación social ha mostrado un caleidoscopio de contactos rurales-urbanos... con infinitas variaciones".

Obviamente, el actual énfasis en el desarrollo agrícola no pavimentará por sí solo el camino a la puesta en práctica de políticas de desarrollo orientadas a la equidad. El hecho de que la participación de los pobres rurales en el ingreso y el poder en la mayoría de las naciones en desarrollo aún sea tan pequeña como lo ha sido siempre - y en muchos casos realmente haya disminuido - habla por sí mismo. El cambio de esta situación requerirá maniobras delicadas e intrincadas. Los gobierno y quienes formulan políticas en los países menos desarrollados pueden emplear una impresionante retórica relacionada con la necesidad y la intención de realizar estos cambios, pero emprenderlos requerirá acciones que diversos grupos de poder establecidos tanto en el sector urbano como en el rural percibirán como perjudiciales para sus intereses. Lipton (1977) ofrece una serie de sugerencias respecto a cómo se puede movilizar apoyo y reconciliar o debilitar a la oposición originada en los grupos de interés que se verían afectados, incluyendo a líderes sindicales, empresarios y políticos y planificadores. De manera semejante, Todaro y Stilkind (1981) sugieren una serie de políticas de corto y largo plazo para promover el desarrollo rural y contrarrestar la rápida urbanización. Las limitaciones políticas y de otro tipo que enfrenta la puesta en marcha de un desarrollo orientado a la equidad son formidables y se examinan en la siguiente sección.

#### LIMITACIONES POLITICAS Y DE OTRO TIPO Y CAMBIO ESTRUCTURAL

Mucho se ha escrito en la literatura del desarrollo sobre la necesidad de una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo (y esta discusión no constituye excepción), pero muy poco sobre en qué forma tanto los países desarrollados como los en desarrollo pueden generar la voluntad y la determinación políticas para iniciar y ejecutar los cambios necesarios tendientes a lograr una distribución equitativa. Ni tampoco el aumento de las expresiones de preocupación por los grupos más pobres de los países menos favorecidos se ha equiparado con un incremento paralelo en el número de programas en los países menos desarrollados que efectivamente apunten a dicha pobreza a través de medidas de política.

Como se señaló anteriormente, la evidencia histórica sugiere que tal vez no sea posible maximizar primero el crecimiento económico y luego redistribuir los activos, porque la estructura del crecimiento puede en gran medida determinar el esquema de la distribución. El supuesto de que los frutos del crecimiento económico automáticamente "chorrearía" hacia abajo no ha sido confirmado por la experiencia de la mayoría de los países menos desarrollados, porque el acceso a las oportunidades de producir o de obtener ingreso del Producto Nacional Bruto (PNB) ha sido desigual. Son los grupos privilegiados los que logran acceder a y tienen posibilidades de apropiarse de un aumento en el PNB produciendo disparidades aún más agudas en la distribución del ingreso, por lo menos hasta los niveles de ingreso medio (Singer y Ansari, 1982). Estas consideraciones implican sólidamente que la pobreza es estructural y debe ser visualizada como un producto del sistema social que refleja las diferencias en el acceso de diversos grupos a las fuentes de poder económico y político. Dada una definición estructural de la pobreza, se comprende que las estrategias y políticas del desarrollo dirigidas a la reducción efectiva de la pobreza necesitan cambios estructurales para su ejecución, es decir, cambios en los patrones o las estructuras de posesión y uso de los recursos que puedan originar, canalizar y transformar esos recursos en la forma más adecuada para satisfacer plenamente las necesidades de la población.

Los análisis de lo que ha sucedido con la pobreza absoluta en los países de menor desarrollo en las últimas décadas (Morawetz, 1977; Streeten, 1978; Streeten et al., 1981; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1982, 1986; Population Reference Bureau, 1987) han dado lugar a estas indicaciones: algunas naciones experimentan un rápido crecimiento económico y notorios decensos en la cantidad de pobres, como es el caso de China, Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwán. Estos países, con una población combinada de 1,131,900,000 habitantes, constituyen cerca de un tercio de la población de las naciones menos desarrolladas. En un segundo grupo - que incluye alrededor de 750 millones de personas - se observó un crecimiento económico rápido o moderado, pero con mayor equidad. Esta categoría incluye, entre otros, a países tales como Argentina, Brasil, Malasia, México y Filipinas. Un tercer grupo de naciones, que experimentó un crecimiento económico lento unido a un incremento de la pobreza, incluye a Bangladesh, los países más pobres de África y tal vez (aunque está en discusión la evidencia para ellos) India, Indonesia y Paquistán.

Se ha ofrecido una amplia variedad de explicaciones para la persistencia de la pobreza. Indudablemente las políticas de desarrollo juegan un rol, pero las estructuras sociales y políticas, las tradiciones culturales, el grado de formación del capital humano, la distribución de los bienes y el volumen del comercio exterior, todos influyen en la relación entre el crecimiento económico y la pobreza. La base empírica para evaluar la importancia relativa de cada uno de estos elementos es bastante frágil. Sin embargo, si estos son los componentes críticos entonces el remedio sería aparentemente el cambio estructural, en favor del

cual existen crecientes llamados en la literatura del desarrollo, algunos de los cuales se han citado antes en este análisis. Griffin y Khan (1978:303) concluyen en forma contundente que "con seguridad los remiendos micro y macro-económicos fracasarán. El remedio radica en el cambio estructural, en un cambio en la distribución de la riqueza productiva (y, por consiguiente, en la distribución del poder económico) y en una creciente participación de los pobres en la toma de decisiones (y por lo tanto en capacitarlos para ejercer el poder político)."

Si en un país en desarrollo se va a poner en práctica efectivamente una estrategia de desarrollo orientada a la equidad, el requisito más esencial puede ser una reestructuración importante de las relaciones del poder político y del económico. No obstante, como se indicó en el análisis de la redistribución con crecimiento, las limitaciones políticas, sociales, económicas y administrativas de un intento de redistribuir de una sola vez en la mayoría de los países en desarrollo probablemente conviertan dicho intento en un ejercicio inútil. Al tratar estas limitaciones será necesario tener sistemáticamente en cuenta el tamaño, la organización y la fuerza de los diversos grupos de interés y coaliciones que esperan ganar o perder con las políticas orientadas a la equidad y los cambios que resulten para el status social y económico y el poder político. En lo que se refiere a la preocupación por aumentar la participación de los pobres en el ingreso y el poder, Lipton (1977), como ya se mencionó, ofreció una serie de sugerencias respecto a cómo se puede movilizar apoyo y reconciliar y debilitar a la oposición de los grupos de interés que se verían afectados, incluyendo a los líderes sindicales, los empresarios, los políticos y los planificadores. Asimismo, Ilchman y Uphoff (1975) examinaron las implicaciones políticas y administrativas de una amplia variedad de políticas destinadas a ayudar a los pobres, recomendadas por una misión sobre problemas de empleo de la Organización Internacional del Trabajo, en Kenya, e identificaron los posibles defensores y oponentes de estas políticas. En este mismo sentido, C.L.G. Bell (1974:72) observó que "como los ricos no constituyen una clase con intereses idénticos, las potenciales disputas entre ellos proporcionan otras bases de alineación política, en las cuales los pobres tal vez tengan suficiente representación como para presionar eficazmente su causa".

Los enfoques incrementales, y no los ataques directos, son al parecer la forma más realista de proceder en países en que las limitaciones son severas. Existen algunos países dominados por élites atrincheradas que no renunciarán a nada en favor de los pobres a menos que una revolución los obligue a ello, mientras que otros ya están empeñados en atacar las causas de la pobreza (*ibid.*). Puede observarse que entre estos últimos hay países con regímenes que cubren un amplio espectro político, incluyendo, entre otros, China, Costa Rica, Israel, Japón, Singapur, Corea del Sur, Sri Lanka y Taiwán (Streeten *et al.*, 1981). Entre aquellos que no se despojarán de nada y aquellos que ya están comprometidos figuran muchos países en desarrollo, tal vez la mayoría, en los cuales la decisión política de permitir que los pobres compartan el poder con

grupos que ya son poderosos parecería ser posible a través de tácticas reformistas y trueques, como lo han sugerido C.L.G. Bell (1974) y los demás autores citados. Al buscar estrategias para compartir el poder, la discusión sobre el sesgo urbano demostró que no sería aconsejable visualizar que el desarrollo necesita una elección entre favorecer ya sea al sector urbano o al rural. Más bien, el desarrollo de base amplia requiere una reestructuración de la distribución del poder económico y político de un país en su conjunto.

Aun si se cumplen los prerequisites políticos para poner en práctica estrategias de desarrollo orientadas hacia la equidad, existe una serie de problemas operacionales que también es preciso tener en cuenta. Como lo ha expresado Morawetz (1977), hay acceso a una voluminosa literatura sobre cómo promover el crecimiento económico, qué políticas se han ensayado y cuáles han sido las consecuencias. Pero existe poco conocimiento confiable respecto a cuáles intentos de redistribuir la tierra y otros bienes han resultado, incluyendo por qué han funcionado, y mucho menos documentación sobre las condiciones necesarias y suficientes para el éxito de tipos específicos de redistribución y su relación con el crecimiento económico.

No se dispone de respuestas concluyentes a estos interrogantes ni se conoce mucho sobre una serie de otros problemas operacionales, algunos de los cuales se trataron en la discusión sobre las necesidades básicas. Estos problemas incluyen: el grado de recursos nacionales y externos que se necesitan para satisfacer las necesidades básicas de una grande y creciente cantidad de gente en los países en desarrollo, el diseño de servicios públicos para maximizar los beneficios que ofrecen a los pobres y el diseño del cambio social y de instituciones que permitirían a los pobres no sólo dar a conocer sus necesidades, sino involucrarse en ayudar a crear y mantener los servicios que ellos requieren. A continuación la discusión se vuelca hacia el último problema mencionado.

#### PARTICIPACION POPULAR Y ACCION A NIVEL COMUNITARIO

Movilizar programas de participación popular y acción a nivel comunitario es una área a la que debe prestarse especial atención si se adoptan estrategias de desarrollo orientado a la equidad que funcionen. Según esto, se ha puesto gran énfasis en el "crecimiento desde abajo" al nivel de aldea como el lugar en el cual el desarrollo debe basarse y ser motivado. <sup>6</sup> El informe de la Oficina Internacional del Trabajo (1977:66) que propuso inicialmente el enfoque de las necesidades básicas otorgó alta prioridad a la "participación masiva de los grupos de pobreza en el proceso de desarrollo". Y en otro informe de la Organización Internacional del Trabajo (Ghai y Alfthan, 1977), se sostuvo que el ámbito, el contenido y las prioridades de las necesidades básicas deben ser determinados por las personas que van a ser beneficiadas. Este énfasis en la participación popular como prerequisite para la

ejecución de un enfoque orientado hacia la equidad fue destacado por Cassen (1978a:6) en forma pragmática: "Se puede generalizar y decir que el costo - aún la disposición de recursos - y la efectividad de la satisfacción de las Necesidades Básicas dependerá en muchos casos del grado al cual se puede movilizar el trabajo de la comunidad". Y Saunders (1979:8) observa que la movilización comunitaria puede ser una forma eficaz de superar las limitaciones políticas, pues "a veces ninguna organización gubernamental no-

local puede suministrar un mecanismo para desafiar las estructuras sociales atrincheradas y obtener un acceso más equitativo a los recursos y los servicios".

La participación popular y la acción a nivel comunitario constituyen un área compleja para los esfuerzos del desarrollo. Se requiere conocer mucho más sobre cómo se puede movilizar el compromiso de los habitantes locales y asegurar y fortalecer su participación, como también en qué forma pueden incorporarse los programas locales a los esfuerzos nacionales de desarrollo y vincularlos efectivamente a redes más grandes de recursos y relaciones económicas. Sólo existe una débil base de conocimientos respecto a quiénes son los pobres, dónde viven, en qué forma ganan su sustento los diferentes tipos de grupos rurales y las principales limitaciones impuestas para mejorar su bienestar. Aún en las comunidades más empobrecidas de los países más pobres hay grados de pobreza y la comprensión de estas diferencias es esencial para el análisis de la pobreza o para cualquier intervención de desarrollo efectiva (Castro, Hakansson y Broshenka, 1981). La mayoría de las medidas de política diseñadas para fomentar el desarrollo rural no han hecho mucho por facilitar o estimular la participación popular. De hecho, medidas tales como la Revolución Verde y la inyección de mecanización y de tecnologías con uso intensivo de capital, como también los métodos de administración de la cima hacia abajo empleados para poner en práctica proyectos de desarrollo rural, generalmente han intensificado el interés de las élites rurales de grandes hacendados, comerciantes e intermediarios y no los de la masa de campesinos, trabajadores sin tierra y temporeros migrantes. Chenery *et al.*, (1974) al defender la "redistribución con crecimiento", destacó la necesidad de adaptar su enfoque a las diferentes características de los diversos grupos de pobreza rurales y urbanos. Las estrategias de desarrollo rural y urbano deben diseñarse específicamente para crear la capacidad de estos grupos, a través del acceso a los bienes, recursos y oportunidades apropiados, para que aprendan a ayudarse a sí mismos y a los demás y a participar en la planificación y la toma de decisiones que tienen implicaciones importantes para sus vidas y su subsistencia (C.L.G. Bell y Duloy, 1974).

No hay respuestas fáciles respecto a cuál es la mezcla específica de ingredientes - tales como reforma agraria, "descentralización" administrativa, asistencia técnica y financiera, cooperativas y agricultura colectiva - que debe incorporarse en el diseño de las estrategias de desarrollo.

Obviamente, ninguna estrategia de desarrollo única es adecuada para todos los ambientes sociales, culturales y económicos. Pero como expresa Stavenhagen (1966:65) "Los planificadores y quienes formulan políticas ... a menudo ponen énfasis en una estrategia o un objetivo por encima de los demás (distribución de la tierra, o asentamientos rurales, o la 'revolución verde', o la creación de granjas familiares, etc.) y los escasos recursos de un país se canalizarán principalmente hacia un punto. En la planificación del desarrollo rural es preciso tener en cuenta diversos objetivos ...y ordenarlos claramente de acuerdo a sus prioridades ...Rara vez se consulta a los campesinos cuando se determinan las prioridades del desarrollo; se debería consultarlos".

Los problemas administrativos cobran gran importancia. En realidad, los efectos de los planes y políticas de desarrollo en las economías rurales de gran parte de los países en desarrollo han sido hasta la fecha limitados. La razón es en parte que las áreas rurales son grandes y de difícil acceso y, en parte, que los gobiernos generalmente no tienen la capacidad administrativa y la organización de base local que se requiere para poner en práctica un auténtico cambio social y económico en el sector rural (Robinson, 1980). No es fácil planificar centralmente el desarrollo rural. El problema en cuanto a qué forma de descentralización se necesita para la ejecución efectiva de las estrategias de desarrollo rural asume una enorme importancia en la agenda del diálogo sobre el desarrollo. Griffin (1981) observó que el cambio del pensamiento en favor de la agricultura y la movilización de los recursos humanos y materiales locales ha estado acompañada por una disminución del énfasis en la planificación nacional. Este cambio ha conducido además a un aumento en la conciencia respecto a la necesidad de diseñar una estructura administrativa que permita la descentralización regional, la autonomía local para tomar decisiones de interés primario para la localidad y mayor responsabilidad local para diseñar y poner en práctica los programas de desarrollo. Griffin (*ibid.*:225) continúa diciendo: "estos cambios ...no sólo son técnicos o administrativos; son políticos ...Es concebible, y aún posible en muchos países, que el poder en el nivel local esté todavía más concentrado, sea más elitista y aplicado más despiadadamente contra los pobres que en el centro. Por consiguiente, la mayor descentralización no implica necesariamente mayor democracia y, mucho menos, 'poder para el pueblo'."

Cassen (1987b), en su estudio sobre India, repite este último tema cuando observa que la vida en la aldea no es cooperativa sino competitiva. Los ricos se apropian tanto de los recursos suministrados externamente como de los internos y son los que más se benefician del riego y el crédito subsidiados. Cassen (*ibid.*:339) expresa además: "Ellos prestan no para enriquecer sino para empobrecer a sus semejantes y aumentar sus propias haciendas. Si todos los habitantes de la aldea cooperaran para su progreso mutuo, muchos de ellos - fuera de los que viven en las aldeas más pobres - podrían solucionar la mayoría de sus problemas".

Ayudar a los grupos y las comunidades rurales a organizarse para planificar sus propios programas destinados a obtener acceso a los recursos y a su manejo y a identificar los tipos específicos de ayuda que necesitan del gobierno y de otras fuentes externas para poner en práctica estos planes y programas, es una tarea de gran envergadura. Y las precondiciones para capacitar a los pobres rurales con el objeto de que emprendan estas tareas, como se ha mencionado, no son menos imponentes. Desarrollar la capacidad para la acción comunitaria a través de un proceso de abajo hacia arriba, vincular esta capacidad a redes de recursos más grandes y a estructuras burocráticas para capacitar a los pobres con el propósito de que puedan controlar su propio destino y superar las limitaciones impuestas por los grupos rurales y urbanos de poder, plantea un esfuerzo considerable. El logro de todos estos objetivos requiere el uso imaginativo y flexible de una amplia gama de formas de organización social tanto nuevas como establecidas, incluyendo organizaciones privadas a nivel comunitario e intermedio, iglesias, coopeativas y otras. Como expresa Ohlin (1978:25): "La búsqueda de alternativas para que las estrategias del desarrollo "chorreen hacia abajo" se está realizando en todo el Tercer Mundo y su importancia obviamente tiene grandes alcances. No es sólo un intento para revitalizar y estimular la producción y el consumo, sino que equivale a una redefinición del desarrollo en términos de satisfacción humana."

Al interior de la comunidad internacional de desarrollo (es decir, las agencias nacionales e internacionales involucradas en problemas de desarrollo), existe un supuesto bastante difundido en el sentido de que los grupos de pobreza que deben movilizarse para la participación popular están ansiosos de cambiar su situación. Es comprensible que los especialistas del desarrollo tiendan a proyectar sus propios valores y aspiraciones en los grupos sociales por quienes sienten empatía. Sin embargo, como señala Wolfe (1977), si los especialistas suponen una masa de seguidores que no existe, o que sólo está superficialmente interesada, o de hecho preocupada por cuestiones que no corresponden a las inquietudes de los especialistas, esta ausencia de entusiasmo recíproco puede conducir a sentimientos de derrota y desilusión. No obstante, hay ejemplos de grupos oprimidos en todas partes del mundo en desarrollo que han asumido con éxito el control de su propio destino y de las estrategias de desarrollo frente a desigualdades sustanciales. Goulet (1979), por ejemplo, informa sobre cuatro estudios de caso de esta naturaleza en Guinea-Bissau, Sri Lanka, Ahmedabad (India) y Bolivia y Hollnsteiner (1979) presenta varios ejemplos de Filipinas. Un caso especialmente dramático es el de los campesinos de Gujarat, India, quienes superaron la explotación y obtuvieron un grado de prosperidad mediante sus propios esfuerzos, lo que se tradujo en la organización de cooperativas lecheras que han tenido gran éxito.

## RESPUESTAS DEL TERCER MUNDO

Como ya se ha observado, la principal fuente de propuestas para perspectivas de desarrollo orientadas a la equidad - tales como la redistribución con crecimiento, otro desarrollo y necesidades básicas - ha sido la comunidad internacional de asistencia para el desarrollo y no los propios países en desarrollo. Esto no significa que los gobiernos de los países desarrollados se preocupen más por los pobres de los países menos desarrollados que lo que se preocupan los gobiernos de estos últimos. Una serie de naciones en desarrollo comenzaron a formular planes y estrategias para enfrentar los problemas de la pobreza algún tiempo antes de que surgieran estas propuestas a mediados de los años setenta. El concepto de "autonomía" y las propuestas para un nuevo orden económico internacional son básicamente iniciativas del Tercer Mundo. Son puntos de vista separados, aunque relacionados y han sido considerados por muchos países en desarrollo como ingredientes esenciales de los enfoques de desarrollo.

El concepto de autonomía ha estado dando vueltas por los alrededores durante algún tiempo, pero recibió un nuevo énfasis como secuela de la "crisis energética" de comienzos de los años setenta, que puso de relieve el costo de la dependencia económica y tecnológica de la mayoría de los países en desarrollo y los dramáticos cambios de la economía internacional que afectaban también a los países desarrollados (Mansour, 1979). Una declaración del grupo de funcionarios y científicos sociales del Tercer Mundo (Overseas Development Council Comunicado, 1974:53) se refería a la crisis energética y llamaba a los países en desarrollo a tener confianza en sí mismos, "a adaptar sus políticas económicas de acuerdo con sus necesidades, problemas y la experiencia de sus propias economías," y expresaba que el énfasis en la determinación nacional de las prioridades del desarrollo se estaba difundiendo cada vez más en los países menos desarrollados.

Haq (1976), quien escribió mucho sobre autonomía, sostenía que el concepto no estaba claramente definido en la literatura occidental. Se ha confundido la autonomía con un movimiento hacia la autarquía y se ha interpretado de manera estrecha, relacionándolo con el problema de las vicisitudes de las relaciones comerciales externas de un país. Haq lo visualiza como una filosofía integral de la vida e identifica cuatro elementos principales en el concepto: (1) No deben importarse artículos de consumo que la gran mayoría de la población no pueda darse el lujo de obtener con su ingreso actual. (2) Es preciso que haya una utilización máxima de los recursos y la tecnología autóctonos, de acuerdo con los lineamientos de la participación popular tal como se describió anteriormente y con énfasis en las prácticas de uso intensivo de mano de obra. (3) La cantidad de asistencia extranjera que buscan los países menos desarrollados debe calibrarse vis-a-vis las necesidades del país, promoviendo el crecimiento económico y poniendo en práctica estrategias de desarrollo, y no como la cantidad máxima que el país puede negociar. (4) Existe además la

implicación de que debe haber una desvinculación deliberada del Tercer Mundo de sus antiguas relaciones de dependencia con los países desarrollados, particularmente en el caso de aquellos países menos desarrollados que han estado tan íntimamente ligados con sus ex amos coloniales - desde el punto de vista político, económico y social - que aún las menores crisis en la madre patria pueden dar como resultado disturbios sustanciales en dichas naciones en desarrollo, capaces de imponer restricciones significativas al desarrollo de la autonomía a nivel nacional. Estos elementos son coherentes con los objetivos del desarrollo orientado a la equidad. De hecho, es muy posible que los programas de desarrollo de amplia base que no dependen en forma coherente de la autonomías de los países y movilizan los recursos públicos y privados para la autoayuda, se transformen simplemente en una caridad en gran escala o en programas de bienestar para los pobres (Streeten *et al.*, 1981). El concepto de autonomía tiene muchas connotaciones - económicas, políticas y psicológicas -, pero generalmente incluye, en la mayoría de sus variedades, el tema del control de la economía en manos nacionales, diversificación de los lazos con el extranjero, diseño de convenios comerciales para reducir la dependencia de un sólo país o producto, y disminución de la dependencia de la inversión extranjera y la ayuda externa (Morawetz, 1977).

La búsqueda de la meta de autonomía, tal como Haq y otros escritores lo describen, requeriría, entre otras cosas, disminuir la dependencia no sólo de los alimentos importados, sino también de otros bienes importados, como ser el petróleo y sus productos y el equipo de capital y la experiencia. Asimismo, requeriría reducir la importación de artículos suntuarios que satisfacen los deseos de los grupos de élite y también limitar la producción local de ese tipo de artículos si el programa desea cumplir con el criterio de Haq, principalmente en el sentido de que no deben introducirse bienes de consumo que no puedan ser adquiridos por las masas con su ingreso actual.

Se necesitarían políticas para cambiar el modo de vida en niveles de ingreso dado y orientarlos hacia una mayor austeridad, usando políticas tributarias y de precios, propaganda persuasiva y tal vez, el racionamiento, todos los cuales pueden ser elementos potencialmente amenazantes para la estabilidad de los actuales regímenes. En muchos países, la autonomía requeriría incrementar la propiedad y control nacionales, especialmente de los bienes del subsuelo, y una mejor capacidad de negociación con las corporaciones multinacionales (Seers, 1979a). Lo anterior no significa que los ingresos por exportaciones no deban usarse para importar productos del extranjero cuando ellos facilitan la liberación tecnológica y la dependencia económica, en lugar de pagar armamentos sofisticados y alta tecnología para una industrialización imitativa. Minhas (1978:89) lo dice directamente: "A menos que los países pobres sean capaces de liberarse del impulso elitista e imitativo de sus estrategias de desarrollo y modernización, el crecimiento de las exportaciones no garantizará el desarrollo de la autonomía".

Al igual que las necesidades básicas y otras perspectivas enfocadas hacia la equidad, el concepto de autonomía - con su énfasis en la desvinculación selectiva de las ataduras de los países desarrollados y la necesidad fundamental de cambio económico y social hacia la austeridad de una "cultura de la bicicleta" - plantea desafíos importantes a las poderosas alianzas políticas y a los intereses comerciales. Más aún, la consecución de sus metas tal vez requerirá también, en muchos casos, frenar el poder de las corporaciones multinacionales en una diversidad de formas. Sin embargo, en el grado en que la autonomía constituya una respuesta autóctona que refleje un intento de enfrentar los problemas reales e inmediatos, las reacciones de las élites pueden moderarse, no mediante la conciencia social sino a través de un llamado a sus sentimientos nacionalistas, como lo sugiere Seers (1979a). Los movimientos hacia la autonomía pueden tornarse acumulativos. El aumento de la dependencia cultural no sólo tiene efectos económicos directos, sino también refuerza la motivación de los líderes políticos tendiente a hacer mayores reducciones en la dependencia y debilita la oposición interna a esas medidas.

Los movimientos hacia la autonomía por parte de los países de menor desarrollo que difieren ampliamente en sus tipos de regímenes políticos han sido estimulados por la preocupación de esas naciones, con la probable consecuencia de un incremento continuo del endeudamiento y los consiguientes shocks a que están sujetas por las rivalidades políticas y económicas entre los países desarrollados. No obstante, la persistente crisis de la deuda externa del Tercer Mundo amenaza con convertir los intentos de autonomía en un ejercicio de lo inútil, problema que debe ser considerado en la actualidad. Es necesario observar que aunque la autonomía puede parecer, por buenas razones, un elemento de importancia vital para algunos países en desarrollo, el que estos países - excepto aquellos pocos que poseen importantes recursos naturales -, traten de restringir sus lazos con los países en desarrollo puede significar poca diferencia para los últimos. Los intentos de los países menos desarrollados para disminuir su dependencia de y su vulnerabilidad a las vicisitudes de la economía y la política del mundo, deben ser estimulados por los países desarrollados sobre una base de altruismo, en la medida en que ellos pueden servir a los intereses de los menos desarrollados y no con el objetivo egoísta de habilitar a los desarrollados a abdicar de su responsabilidad de ayudar a promover el bienestar de los países más pobres.

Dada la severa pobreza existente en muchos países menos desarrollados, promover la autonomía en niveles que sacrifiquen el crecimiento económico podría motivar más problemas que los que solucionaría, de manera que la selección de una estrategia de desarrollo apropiada es de extrema importancia. La elección de una estrategia de industrialización que maximice la independencia nacional es uno de las tareas políticas cruciales que es preciso emprender. Roemer (1981) examinó una serie de estrategias de industrialización que se ponen en práctica a menudo o han recibido considerable aceptación en la literatura sobre el desarrollo y las

midió contra la meta de disminución de la dependencia. Llegó a la conclusión de que, al hacer un balance, una combinación de sustitución de las exportaciones (la promoción de exportaciones manufacturadas diversificadas a través de acuerdos comerciales con visión externa) con una estrategia de industrias básicas (que pone énfasis en las inversiones en el sector productor de bienes para terminar con la dependencia de la exportación de materias primas) sería el aporte más sólido a la reducción de la dependencia. Por último, es necesario observar que en la medida en que los países menos desarrollados puedan otorgar una primera prioridad coherente a mejorar la calidad de sus instituciones nacionales y las capacidades de sus poblaciones, estarán menos susceptibles a los puntos de vista etnocéntricos y determinísticos del desarrollo que han ocultado la naturaleza de sus problemas reales.

La idea de la autonomía colectiva también ha recibido cierta atención en el diálogo del desarrollo. El argumento en pro de una autonomía colectiva radica básicamente en que las naciones de menor desarrollo no serán capaces de aumentar su poder de negociación o atraer las inversiones que ellos desean sin tener que hacer concesiones costosas, a menos que lleguen a acuerdos para unirse, como es el caso, digamos, de la Comunidad Económica Europea. Además, las redes para la autonomía colectiva podrían ayudar a proporcionar una cierta aislación contra por lo menos los disturbios temporales en los países desarrollados, que tienden a ejercer un impacto magnificado en los países en desarrollo (Haq, 1976). Los intentos más ambiciosos de tales acuerdos cooperativos han sido el Pacto Andino, en Sud América, y la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN), que comprende a Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Singapur.

Según Minhas (1979), aunque la noción de autonomía colectiva ha estado dando vueltas por algún tiempo, aún es algo amorfa y conceptualmente poco clara. Algunos de los beneficios económicos potenciales de los acuerdos cooperativos entre países de menor desarrollo parecen realmente atractivos, pero posiblemente no se ejecuten de manera significativa a menos que se pueda incorporar un grado limitado de federación política a dichos acuerdos. No obstante, las limitaciones impuestas por la inviolabilidad de la soberanía tal vez limiten las oportunidades de éxito de las iniciativas del Tercer Mundo para una autonomía colectiva, por lo menos en el corto plazo. Sin embargo, la idea de construir mercados comunes regionales sigue siendo atrayente, a juzgar por la iniciativa recientemente adoptada por los líderes de Argentina y Brasil en América Latina.

Se ha sugerido (*ibid.*) que podría progresarse en la causa de la autonomía colectiva, por lo menos en cierta medida, identificando áreas de tecnología y productos en las cuales la asistencia técnica de ciertos países del Tercer Mundo, fuera de la proporcionada por los países desarrollados, podría ser de cierto beneficio para aquellos países en desarrollo que cuentan con menos experiencia. Esta idea de desarrollar vinculaciones múltiples entre las naciones de menor desarrollo con el propósito de agrupar

recursos usando especialistas regionales para el intercambio de experiencia y de conocimientos técnicos y establecer o fortalecer instituciones y organizaciones destinadas a abordar problemas comunes, ha sido promovida y apoyada por diversas agencias de Naciones Unidas bajo el título de "Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo" (Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población, 1978).

Obviamente, la búsqueda de autonomía y de autonomía colectiva se ve seriamente obstaculizada por el masivo comercio de armas, en el cual los países menos desarrollados son compradores mayoritarios. Las exportaciones de armas de los países desarrollados crecieron en 241% en menos de una década, desde US\$ 6,5 mil millones en 1970 a US\$ 15,7 mil millones en 1978. Los principales beneficiados fueron Estados Unidos y la Unión Soviética, cada uno de los cuales vendió alrededor del 40% de las exportaciones totales de 1978 (L. Taylor, 1981). En 1977 los gastos militares de los países menos desarrollados fueron mas de 1-1/2 veces los de educación y salud combinados; las naciones en desarrollo gastaron un 5.9% del PNB en defensa, pero sólo 2.7% en educación y 1.0% en salud (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1980a). El valor total de las armas entregadas a los países en desarrollo en 1983 ascendió a US\$ 26,5 mil millones, siendo los países no comunistas responsables de US\$ 16.5 mil millones. Estados Unidos se encuentra en primer lugar, con US\$ 9.68 mil millones en entregas y la Unión Soviética en segundo lugar, con US\$ 7.8 mil millones (Biddle, 1983). Tan grandes sumas gastadas en armas claramente absorben gran parte del capital necesario para el desarrollo económico y social. Consideremos esta declaración de Pérez de Cuellar, Secretario General de las Naciones (citado por Nossiter, 1983): "Como nacional de un país en desarrollo, estoy especialmente preocupado por el penoso e insensato gasto de recursos en armamentos, recursos que podrían utilizarse para satisfacer las necesidades fundamentales de estos países. Los armamentos y el desarrollo tienen una relación de competencia por los recursos globales." Las importaciones de armas responden por una proporción sustancial del endeudamiento externo de los países en desarrollo, problema que se tratará en las páginas siguientes.

La ausencia de paridad en el ingreso y el poder que caracteriza las relaciones entre países ricos y países pobres se refleja en las inquietudes de los países en desarrollo por lograr mayor equidad entre las naciones. La autonomía, la autonomía colectiva y las exigencias por un nuevo orden económico internacional (este último se analizará posteriormente), pueden visualizarse como estrategias propuestas por los países menos desarrollados para manejar esta ausencia de paridad en las relaciones internacionales. Además, el concepto de autonomía, especialmente como lo caracteriza Haq, está dirigido también a estrechar las brechas de ingreso y poder entre ricos y pobres en muchos países menos desarrollados, de manera que se puedan alcanzar con éxito las metas del desarrollo orientado hacia la equidad.

Un obstáculo importante en la búsqueda de estas estrategias y metas es, sin embargo, la masiva deuda externa de los países en desarrollo. Va más allá del ámbito de este libro considerar en detalle los complejos problemas involucrados en las causas y las consecuencias del endeudamiento del Tercer Mundo, pero por lo menos debemos tomar nota del impacto negativo sustancial de este endeudamiento y de las dificultades del servicio de la deuda en las perspectivas de un desarrollo económico y social de amplia base.

La "crisis de la deuda" de los países menos desarrollados ha recibido gran atención en los medios noticiosos, al menos tanta como el enorme presupuesto y los déficit comerciales de Estados Unidos. El crecimiento económico se ha retardado en la mayoría de los países de menor desarrollo que están tratando de manejar las exigencias del servicio de la deuda, como también en muchos países con problemas de deuda menos serios. En gran parte de África los ingresos per cápita promedio eran casi los mismos en 1984 que en 1970 y en muchos países de América Latina estos niveles de ingreso han vuelto a ser los de mediados de los setenta (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1985). El personal del Banco Mundial (*ibid.*:1) sostiene que "docenas de países han perdido una década o más de desarrollo". Skezely (1985:8) describe con elocuencia el problema de la deuda y el desarrollo: "... las grandes soluciones que se han propuesto parecen cada vez más inútiles. Es como tratar de jugar ajedrez con las reglas tradicionales en un tablero en el que los cuadrados cambian constantemente. Cómo puede progresar una nación cuando una gran proporción de su PNB, y a veces su provisión de alimentos, debe ser exportada para pagar los intereses de la deuda, aún cuando su propio pueblo esté hambriento?"

La deuda externa de mediano y largo plazo de los países en desarrollo ha ido en aumento desde por lo menos el año 1970. Algunos países en desarrollo ya en los años setenta estaban cargados con elevadas obligaciones del servicio de la deuda (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1980a). La cantidad de deuda pendiente en 1970 era US\$ 68 mil millones y en 1984 había aumentado a US\$ 686 mil millones, un aumento promedio anual de 16.7% (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1985). Los pagos del servicio de la deuda (es decir, pagos del interés y del principal sobre las deudas pendientes) crecieron de US\$ 9,3 mil millones en 1970 a US\$ 100 mil millones en 1984 y los pagos del interés, que eran de alrededor de un tercio del servicio de la deuda total en 1970, aumentaron en más de la mitad en 1984 (*ibid.*). Una consecuencia directa de este rápido crecimiento del servicio de la deuda, especialmente de los pagos de intereses, es que una proporción cada vez mayor de préstamos nuevos se ha gastado en el servicio de la deuda pendiente, creando así una trampa de proporciones enormes.

Los dos tipos principales de indicadores de la deuda son la relación entre deuda y servicio, es decir los pagos del interés y el principal de una deuda a largo plazo divididos por las

exportaciones de bienes y servicios, que mide la capacidad de un país para hacer pagos en moneda extranjera, y la relación entre pagos de intereses y PNB, que mide la capacidad de un país para generar recursos reales (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1981b). Los aumentos de estas relaciones son proporcionales a los dramáticos incrementos de la deuda pendiente y a los pagos del servicio de la deuda y el interés. La relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones se elevó, para todos los países en desarrollo, desde 15% en 1970 a 20% en 1984 y la relación entre deuda y PNB aumentó desde 14% en 1970 a 34% en 1984 (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1985).

Existen diferencias evidentes entre los países de menor desarrollo en lo que se refiere a los montos de la deuda pendiente (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1986). En el momento en que se escribe este libro, los mayores deudores son México, US\$ 69 mil millones; Brasil, US\$ 66.5 mil millones; y Argentina, US\$ 28.7 mil millones. En Asia los niveles eran inferiores, siendo la deuda de Corea del Sur US\$ 24.6 mil millones aproximadamente, la de Indonesia cerca de US\$ 22.9 mil millones y la de India, alrededor de US\$ 22.4 mil millones. En Africa, la mayor deuda era de Argelia, US\$ 17.2 mil millones, seguida por Egipto, cerca de US\$ 15.8 mil millones y Nigeria, con alrededor de US\$ 11.8 mil millones. Para la mayor parte de los países en desarrollo, la relación entre deuda y PNB ha aumentado significativamente a lo largo de los años. En los países pobres del Sub-Sahara africano, el personal del Banco Mundial (*ibid.*) observó que las obligaciones del servicio de la deuda han aumentado a niveles insostenibles. Aunque los montos absolutos de las deudas externas en estos países son pequeños en comparación con las cantidades indicadas para los deudores más grandes, son las más altas de los países en desarrollo en relación con el ingreso y las exportaciones.

El brusco incremento de los niveles de la deuda externa de los países menos desarrollados y sus relaciones entre servicio de la deuda y PNB, se debió principalmente al aumento de los préstamos de los bancos comerciales. Durante los últimos 15 años se han presentado transformaciones importantes en la composición de la deuda del Tercer Mundo como consecuencia de un cambio significativo del financiamiento del sector oficial al privado en el capital internacional (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1985). Ha ocurrido una reducción sustancial en la proporción de los préstamos netos del exterior de fuentes bilaterales oficiales, un pequeño aumento en la proporción de las agencias multilaterales (como por ejemplo el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo) y un dramático incremento en la proporción de créditos de fuentes privadas, especialmente de bancos comerciales. Estos cambios son básicamente el resultado de lo que ha estado sucediendo en los países en desarrollo de ingreso medio.<sup>10</sup> La proporción de su deuda financiada por acreedores oficiales constituyó casi tres cuartas partes de su deuda total en 1980. Sin embargo, la composición oficial de la deuda de las naciones en desarrollo de bajo ingreso varió muy poco, pues continuaron obteniendo préstamos

principalmente de fuentes oficiales y multilaterales (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1981b). El incremento de los préstamos de bancos privados, unido a tasas de interés más altas, ha aumentado la carga del servicio de la deuda. Los términos en los cuales los países en desarrollo obtuvieron créditos de mediano y largo plazo en el curso de los años setenta varió notablemente debido al cambio al financiamiento privado. Dado que los créditos de acreedores privados, la fuente que ha crecido más rápidamente, conllevaban vencimientos más cortos - un promedio de 8.2 años en 1983 - los vencimientos promedio de la deuda externa total de los países menos desarrollados se acortó de 20.4 años en 1970 a 14.2 años en 1982 (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1985). Considerando estas condiciones, numerosos países en desarrollo han debido buscar alivio para la deuda mediante una serie de negociaciones tendientes a refinanciar y reprogramar. La cantidad de reprogramaciones de la deuda ha aumentado de un promedio de 5 por año en el período 1975-1980 a 31 en 1983 (*ibid.*).

Los masivos shocks financieros y la aminoración del ritmo del crecimiento económico experimentados por los países en desarrollo han reforzado en algunos de estos países el punto de vista de que es preciso buscar mayor autonomía evitando las políticas orientadas hacia el exterior y reduciendo el apoyo en el capital extranjero. Pero el personal del Banco Mundial (*ibid.*) argumenta que la participación en la economía mundial proporciona beneficios sustanciales, aunque pueden existir ciertos riesgos. Señalan que los países en desarrollo orientados hacia adentro crecieron menos rápido que aquellos orientados hacia afuera. En cuanto a los préstamos del exterior, dicen que mientras mayor sean la flexibilidad y la eficiencia de un gobierno para diversificar sus exportaciones con el propósito de aumentar sus ganancias en moneda extranjera (divisas), poner en práctica medidas de austeridad para frenar el gasto nacional e instituir otros cambios en sus políticas para fortalecer las perspectivas de crecimiento a largo plazo, será más fácil que pueda permitirse el lujo de pedir créditos. Para muchos países en desarrollo, estas condiciones pueden ser tremendas.

Como se esperaría, los acreedores - oficiales y privados - han puesto énfasis en estimular a los países en desarrollo para que restauren su "credibilidad" de manera que los préstamos bancarios continúen fluyendo y faciliten recuperar el impulso de su crecimiento económico. Esta restauración dependerá, por supuesto, no sólo de las reformas de políticas que hagan los países en desarrollo, sino también de la solidez y la estabilidad del crecimiento global de la economía (*ibid.*).

Para ayudar a que los países de menor desarrollo alcancen este estado de gracia de la credibilidad, el Fondo Monetario Internacional (FMI) se ha desplazado, en una base país por país, a un rol clave para montar programas de "estabilización" económica, en el cual el país interesado acuerda con el FMI un programa diseñado para reducir su déficit de la balanza de pagos a lo que puede financiar mediante préstamos. Por su parte, el FMI se encarga

de orquestar un acuerdo para reprogramar la deuda y obtener nuevos créditos de los acreedores oficiales y privados del país en cuestión. A cambio de ello, el país adopta la receta del FMI para las reformas económicas; una brusca devaluación de la moneda nacional si está sobre-valorada y, en algunos casos y cuando ello es pertinente, la venta de las empresas operadas por el estado al sector privado.

Según un funcionario del Banco Mundial (Banco Mundial, 1983), existen limitaciones importantes en esta asistencia del FMI. Estos programas de estabilización no abordan el problema de cómo un país no sólo puede pedir en préstamo que sea suficiente para satisfacer los pagos del servicio de la deuda y que todavía le quede lo suficiente como para continuar con el desarrollo económico y social. Aún más, las medidas de austeridad exigidas son difíciles de introducir y mantener desde el punto de vista político y a menudo se perciben como estrategias que imponen estrechos controles externos a la economía del país deudor. El financiamiento del FMI es relativamente de corto plazo y consiste en medidas de emergencia que no son suficientes por sí solas. Según el funcionario del Banco Mundial ((ibid.:2): "Se necesita una respuesta mayor y de más largo plazo ... una gran parte de la deuda ... deberá extenderse por lo menos 20 a 25 años. El tamaño de la deuda seguirá siendo igual, pero la carga de la deuda se reduciría considerablemente si los prestatarios no tuvieran que reembolsar los pagos del principal a costos más altos. Parte de la deuda podría ser reestructurada a tasas de interés reducidas y parte puede ser anulada."

En todo caso, el FMI tiene que jugar un rol importante para devolver el equilibrio a la balanza de pagos de un país y para movilizar a sus acreedores oficiales y privados para que ayuden a ello. Sin embargo, más allá de esta ayuda, deberá diseñarse una serie de medidas, tanto por los países desarrollados como los países en desarrollo para compensar el impacto negativo de la deuda externa en las perspectivas de desarrollo en el largo plazo, tanto para el crecimiento económico como para aliviar la pobreza.

Al abordar en forma efectiva los problemas de la deuda que enfrentan los países en desarrollo, se deberá prestar atención a la seria amenaza planteada por las presiones proteccionistas que están aumentando no sólo en Estados Unidos y otros países desarrollados, sino también entre los países en desarrollo. Por ejemplo, Japón, Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea tienen restricciones a la importación de acero que afectan no sólo a las exportaciones entre ellos, sino por lo menos a tres de los mayores países en desarrollo deudores: Brasil, Corea del Sur y México. Las restricciones a la importación de azúcar en estos países desarrollados lesionan a América Latina y a Filipinas (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1985). Las frutas, las verduras y la carne de res también enfrentan sustanciales barreras para la importación en los países desarrollados (Clausen, 1984a).

Si es preciso que haya una expansión en las exportaciones de los países en desarrollo, el acceso abierto a los mercados de los

países desarrollados es esencial pues las economías de éstos constituyen casi dos tercios del mercado mundial para las exportaciones del Tercer Mundo. El aumento en el proteccionismo de los países desarrollados contra las exportaciones de los países en desarrollo limita las ganancias en moneda extranjera y, por consiguiente, la capacidad de los países de menor desarrollo para importar y enfrentar su problema de deuda. Obviamente, la respuesta proteccionista de los países desarrollados es bastante comprensible, pues hay 35 millones de desempleados en el mundo industrial para los cuales los beneficios del "libre comercio" son cuestionables (Banco Mundial, 1983). No obstante, el incremento de las medidas proteccionistas no sólo perjudicará seriamente las perspectivas para el crecimiento económico que se necesitan para sustentar el desarrollo del Tercer Mundo, sino que además tienen consecuencias adversas para los países desarrollados. Los exportadores de estos últimos deberán enfrentar una contracción de los mercados externos debido a la lentitud del crecimiento económico en los países menos desarrollados, los bancos encontrarán cada vez mayores dificultades para recuperar sus préstamos, los consumidores tendrán que pagar precios más elevados por las importaciones de los países de menor desarrollo y todo esto dará como resultado un crecimiento económico más lento para los países desarrollados y los en desarrollo (Clausen, 1984a).

En la gama de respuestas del Tercer Mundo, una de las más notables ha sido en el área de las relaciones económicas internacionales, en la forma de proposiciones para un "nuevo orden económico internacional (NOEI)". Como se señaló anteriormente, el término Tercer Mundo es una burda sobre-simplificación y se usa principalmente por conveniencia. De hecho, evidentemente el rango de diferencias entre países menos desarrollados es muy amplio. No sólo existen enormes diferencias socioculturales y políticas entre ellos, sino que estas naciones han experimentado además profundas diferencias en sus tasas de crecimiento económico. En un extremo, el desarrollo económico en países tales como Corea del Sur, Taiwán y Singapur ha sido extraordinario, mientras que en los países más pobres, incluyendo Bangladesh, Nepal y un gran número de países africanos, el crecimiento económico ha sido insignificante y en algunos casos hasta negativo (Morawetz, 1977; Goldthorpe, 1984). En vista de las diferencias entre los países en desarrollo respecto a comportamiento económico, regímenes políticos, enfoques del desarrollo y necesidades variables, es notable que fueran capaces, en los años setenta, de movilizar un grado importante de unidad en torno a problemas de reformas en instituciones económicas y políticas y acuerdos que los países en desarrollo consideraban que estaban dominados por los países desarrollados en formas que eran discriminatorias para los países en desarrollo.

El éxito de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973 dio un ímpetu significativo al llamado de los países en desarrollo para un NOEI, aunque esta unidad no surgió de la noche a la mañana como resultado de las acciones de la OPEP sino que evolucionó paulatinamente durante los años precedentes. La desilusión del Tercer Mundo a lo largo de los años respecto a la

ayuda internacional y al fracaso de la independencia política para producir independencia económica montaron el escenario para la convocatoria de un NOEI, pero el dramático advenimiento de la OPEP como un árbitro poderoso en la economía mundial proporcionó un especial catalizador. Los países en desarrollo importadores de petróleo fueron afectados de manera adversa desde un punto de vista económico por los aumentos del precio del crudo, pero esto no detuvo su admiración por el recién descubierto poder de la OPEP ni el desarrollo de expectativas en el sentido de que este poder podría, de alguna manera, fortalecer la influencia del resto del Tercer Mundo para efectuar cambios importantes en las relaciones internacionales económicas y políticas. Se visualizaba a la OPEP como un modelo que podrían esperar emular, pero esta esperanza se disipó a raíz de las crecientes cargas de la deuda, el mayor proteccionismo, las agudas reducciones de los precios de los artículos y la lentitud del crecimiento económico, como se ha descrito.

La brecha del ingreso entre países ricos y países pobres, que ha crecido en forma extraordinaria en los últimos 30 años, se ha usado frecuentemente como la razón fundamental de las demandas para un NOEI que produciría importantes transferencias de riqueza desde los países ricos (Seligson, 1984a). En 1950, el ingreso promedio per cápita (en dólares de 1980) en los países de bajo ingreso fue US\$ 164, mientras que el ingreso per cápita de los países desarrollados llegó a un promedio de US\$ 3.841. En 1980, el ingreso per cápita de los países menos desarrollados fue sólo de US\$ 245, pero en los países desarrollados se elevó a US\$ 9.648 (*ibid.*) Para muchos esta brecha puede simbolizar la falta de equidad en el poder económico y político entre los países desarrollados y aquellos en desarrollo, pero como señala Morawetz (1984:11), reducir la brecha no tiene mucho sentido como objetivo del desarrollo: "Para la gran mayoría de los países en desarrollo que contienen gran parte de la población del mundo menos desarrollado, la brecha no se cerrará jamás, pues las mediciones de su tasa de crecimiento del PNB per cápita históricamente han sido más lentas que las de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (OCED). Aún entre los países en desarrollo que crecen con mayor rapidez, sólo ocho cerrarían la brecha en un plazo de 100 años y sólo 16 la cerrarían dentro de 1000 años".

El término NOEI apareció por primera vez en una declaración emanada de una sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974, que fue seguida posteriormente por declaraciones al respecto de los países en desarrollo, a fines de los años setenta. En estas declaraciones, presentadas a reuniones de la Asamblea General de Naciones Unidas y a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), los países en desarrollo defienden el establecimiento de un NOEI que incluiría, entre otras cosas, tratamiento no discriminatorio para sus bienes manufacturados en los mercados de los países desarrollados, precios más estables para sus productos de consumo, negociación de su deuda externa pública, normas de conducta para las actividades de las corporaciones multinacionales y mayor acceso en términos más

favorables a la tecnología de los países desarrollados, mayor participación en el manejo del sistema monetario mundial y una mayor transferencia de recursos de los países ricos a los países pobres para reducir las disparidades del ingreso (Sewell et al., 1980; Streeten et al., 1981; Bissell, 1983). A partir de los años ochenta, estos problemas se han agudizado aún más que en los años setenta. Eran prominentes en lo que se ha llamado el diálogo entre el "Norte" (países desarrollados) y el "Sur" (países en desarrollo), y cualquier unidad que los países en desarrollo fueron capaces de mantener para abogar por estas propuestas se debió en parte al hecho de que las diferencias entre los países en desarrollo y los desarrollados son mayores que las diferencias entre las propias naciones en desarrollo. Pero los llamados Norte y Sur no constituyen bloques más homogéneos que lo que sucede con el Tercer Mundo. Streeten (1982:5) observa que "... entre los países de la OCDE hay ricos y pobres, existen relaciones de dominación y dependencia entre los países menos desarrollados y aún entre regiones dentro de un país, hay sesgos e imperfecciones en el sistema de las relaciones internacionales que discriminan a los miembros del "Primer Mundo" y existen importantes alineaciones de interés que cruzan las fronteras nacionales."

Se han hecho numerosas críticas de carácter técnico y político a las propuestas del NOEI en la literatura (Cooper, 1979; Ford Foundation, 1982; Thompson, 1983), pero están fuera del ámbito de esta discusión. Sin embargo, los vínculos de estas propuestas con el desarrollo orientado a la equidad sí interesan aquí. Al parecer es posible que las desigualdades y los desequilibrios en el orden económico internacional podrían constituir obstáculos para la ejecución de estrategias orientadas a la equidad en los países, pero las reformas a través de un NOEI no garantizarían por sí mismas que los gobiernos de los países en desarrollo concentrarían sus esfuerzos en la reducción de la pobreza. Streeten (1982) sostenía que la mejor manera de garantizar que se logren los objetivos de disminución de la pobreza en la búsqueda de un NOEI no es amarrando las transferencias de recursos a una gama de condiciones impuestas por los donantes, sino seleccionando y apoyando aquellos gobiernos que están explícitamente comprometidos con programas de reducción de la pobreza, pues no es probable que los países en desarrollo sufran complacidos la determinación de criterios estrictos de comportamiento u otras condiciones específicas para las transferencias de recursos.

Lo esfuerzos para lograr equidad en las relaciones internacionales económicas y políticas sólo tienen pleno sentido si están ligados a los esfuerzos por alcanzar la equidad interna. No hay seguridad de que el logro de las reformas del NOEI conllevarían algún mejoramiento de largo plazo en el bienestar de las mayorías pobres de los países de menor desarrollo. Más bien el resultado podría ser lo opuesto, es decir fortalecer el poder de las élites nacionales a un costo mayor para los pobres. Se necesitan cambios estructurales en las instituciones económicas y políticas al nivel internacional, pero como ya se analizó, también debe buscarse una mayor reestructuración de las relaciones del poder político y

económico al interior de los países en desarrollo.

El optimismo mostrado por funcionarios de los países en desarrollo en los años setenta, en el sentido de que sus propuestas de un NOEI serían atendidas por los países desarrollados no sobrevivió a los eventos de principios de los años ochenta. El serio problema económico experimentado por los países desarrollados erosionó cualquier interés que ellos pudieran haber tenido antes en las propuestas de transferencias sustanciales de recursos, y como ha observado un escritor (Leff, 1983:260) respecto a la política de Estados Unidos, "La principal esperanza de los funcionarios pro-países en desarrollo en el gobierno de Estados Unidos es evitar que se erijan nuevas barreras para limitar las exportaciones de los países en desarrollo, no dismantelar las antiguas". Finkle y Crane (1985) expresan que también han ocurrido cambios en los países en desarrollo que han sido la causa de que las estrategias se desplacen desde la estrategia global asociada al NOEI hacia los enfoques bilaterales o regionales en un esfuerzo por obtener concesiones económicas de los países desarrollados. Dicen ((ibid.): "En 1984, los cambios en los gobiernos o en la filosofía prevaleciente en muchos de los principales países en desarrollo (incluyendo India, México, Argelia y China) estaban haciendo que ellos buscaran estrategias de desarrollo más pragmáticas y orientadas hacia el mercado". Finkle y Crane señalan además que la gran deuda externa de los países en desarrollo tiene el efecto de tornar a los países de menor desarrollo "más cautelosos en su posición política internacional".

No obstante, los serios problemas identificados en la agenda de los años setenta del NOEI aún perturban las relaciones económicas internacionales y aunque las demandas pueden ser menos intensas, todavía siguen siendo expresadas por los líderes del Tercer Mundo en una gran variedad de foros de las Naciones Unidas (Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población, 1985; French, 1986). Por lo menos aún existe un diálogo continuo sobre los problemas económicos sustanciales que enfrentan los países desarrollados y los de menor desarrollo y que necesitan ser abordados sistemáticamente. Tales problemas incluyen barreras comerciales, flujos de capital a los países en desarrollo y asistencia para el desarrollo a las naciones de bajo ingreso, entre otros (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1985). 11

Se han adelantado argumentos persuasivos (algunos de los cuales han sido citados anteriormente) respecto a que no existe un conflicto inherente entre buscar la meta de desarrollo económico y el objetivo de reducir la pobreza, pero la dicotomía entre estos importantes hilos de las perspectivas de desarrollo persiste. Y los dos hilos tienden a alinearse con la búsqueda de la equidad internacional entre las naciones desarrolladas y los países en desarrollo (que de alguna manera está ligado con sintetizar para los países en desarrollo el proceso de producción y las características de consumo de los países desarrollados), por una parte, y la búsqueda de la equidad y la reducción de la pobreza (unida a la participación popular y al uso parsimonioso de los

recursos para beneficiar a la mayoría y no a la minoría), por la otra. Como siempre, la ideología domina. La realidad implica componentes de los hilos, pero este entrelazamiento no es de fácil percepción. Sin embargo, es de esperar que la polarización recurrente comenzará a fundirse con la realidad y que los estereotipos perderán ante una creciente percepción de que los países en desarrollo, y también los desarrollados, necesitan maximizar el crecimiento económico y la equidad, tanto interna como internacionalmente si realmente va a existir un mundo nuevo.

## NOTAS

1. Ver, por ejemplo, en World Development Report 1980 (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1980a) una descripción de proyectos de granjas pequeñas en India y Brasil en los cuales "lo pequeño es productivo".
2. Para una publicación reciente del principal mensaje del libro de Lipton, ver Lipton (1984).
3. Hace más de una década, Mahbub ul Haq (1976:76) sostenía que si los países en desarrollo no emprendían seriamente la reconstrucción de sus sociedades, la consecuencia sería "confusión, anarquía e inestabilidad política... Traducir las nuevas estrategias del desarrollo en acciones económicas y políticas prácticas... requeriría un compromiso político sincero, la movilización de un movimiento político masivo, reformas de las instituciones fundamentales y algunas decisiones y elecciones muy difíciles."
4. Estos enfoques relacionados con incrementos se refieren aquí sólo a la necesidad de diseñar estrategias selectivas y flexibles que tengan la mayor oportunidad de enfrentar las reacciones adversas que probablemente surjan al introducir políticas orientadas a la redistribución del poder económico y político con el propósito de incluir a los pobres. Sin embargo, esta interpretación no debe considerarse como una minimización de la necesidad de un enfoque de "paquete" que apunte hacia un cambio genuino en la condición de los pobres a través de un esfuerzo concertado y simultáneo en una diversidad de frentes, si se desea que los objetivos de las perspectivas de un desarrollo orientado a la equidad se hagan realidad.
5. Streeten y Burki (1978) analizan éstos y otros problemas operacionales.
6. Una agencia de financiamiento, la Inter-American Foundation, que obtiene sus fondos del Congreso de Estados Unidos, orienta prácticamente todo su apoyo a proyectos que se concentran en la "participación popular". Las donaciones de esta agencia se hacen a "organizaciones de base" o a organizaciones más grandes que trabajan con grupos locales (Inter-American Foundation, 1985). El Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC), de Canadá, es una de varias agencias de ayuda que trabaja en todas las grandes regiones del Tercer Mundo y que promueve la participación popular a través del apoyo a proyectos de "acción-investigación". Un miembro del personal del IDRC se expresa en la siguiente forma sobre la acción-investigación (Stromquist, 1984:24): "a través de la involucración de la comunidad en la identificación de los principales problemas, de la comprensión colectiva de la dinámica de estos problemas y de su eventual solución, surgen el conocimiento y la acción".

7. Ver en Leonard (sin fecha) un retrato vívido de esta historia. En Korten (1980) se encuentran otros ejemplos sobresalientes.
8. Grant (1977:v), en su prefacio del informe de la Oficina Internacional del Trabajo que recomienda la adopción de la estrategia de las necesidades básicas, expresó, sin embargo, que "por primera vez un foro internacional con una mayoría de participantes de las naciones en desarrollo ha insistido en la necesidad de reformas tanto internas como inter-estatales." En todo caso, según Streeten et al. (1981), por lo menos la reacción inicial de una serie de funcionarios de países en desarrollo poco después de la conferencia de la Organización Internacional del Trabajo en 1976 fue que el enfoque de las necesidades básicas era de distracción e intrusión. Es preciso observar que la frase "comunidad internacional de asistencia al desarrollo" tal como se usa en este análisis, comprende a los representantes de los gobiernos y las agencias multilaterales donantes y a los funcionarios de los países beneficiarios, incluyendo planificadores del desarrollo y a quienes formulan las políticas, que actúan como administradores de los fondos para la asistencia al desarrollo.
9. Los presidentes de Argentina y Brasil han establecido una unión arancelaria, siguiendo el modelo de la Comunidad Económica Europea, que está destinada a aumentar y reorientar el comercio entre ambas naciones y han declarado que la unión estará abierta a otros estados democráticos de la región (New York Times, 1986).
10. Esta discusión adopta la agrupación de los países en desarrollo en economías de bajo ingreso y economías de ingreso medio hecha por el Banco Mundial, tal como se describe en el Capítulo 1. Dentro del grupo de países de bajo ingreso existe un sub-grupo llamado naciones "de menor desarrollo". Según L. Berry y Kates (1980), "menor desarrollo" no se puede explicar aleatoriamente en forma acuada. La mayoría de las naciones de "menor desarrollo" están en el Africa del Sub-Sahara y ubicadas en regiones áridas o semi-áridas y muchas parecen estar extraordinariamente aisladas desde el punto de vista físico y económico. Ver también Enloe (1980) y Ford (1980).
11. Quizá básicamente en el nivel retórico, los países desarrollados aún mantienen el diálogo sobre el desequilibrio en las relaciones económicas internacionales. Una declaración conjunta emitida luego de una "conferencia económica de alto nivel" en 1985, en la cual participaron siete países desarrollados, destacó una serie de problemas en las relaciones que las naciones desarrolladas se proponían abordar con los países en desarrollo, incluyendo tasas más bajas de interés y el problema de la deuda, barreras al comercio y el creciente proteccionismo, flujos de recursos, incluyendo la necesidad de mayor asistencia para el desarrollo, etc. (New York Times, 1985a).