

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / SEGUNDO SEMESTRE DE 1977

SUMARIO

La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo <i>Fernando H. Cardoso</i>	7
Para 'otro desarrollo': requisitos y proposiciones <i>Marshall Wolfe</i>	41
Política fiscal y desarrollo integrado <i>Federico J. Herschel</i>	69
Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales <i>José Medina Echavarría</i>	115
Comentario de John Durston	139
Comentario de Carlo Geneletti	142
Comentario de Eduardo Palma	145
Comentario de Gregorio Weinberg	147
Comentario de Marshall Wolfe	150
Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo 'constrictivo' <i>Carlos Real de Azúa</i>	153
El déficit de los servicios urbanos: ¿una limitación estructural? <i>Francisco Barreto y Roy T. Gilbert</i>	175
Sobre el artículo de Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico"	
Comentario de Joseph Hodara	187
Comentario de Eugenio Kossarev	191
Comentario de Octavio Rodríguez	203
Comentario de Marshall Wolfe	217
Algunas publicaciones de la CEPAL	223

Para 'otro desarrollo': Requisitos y proposiciones *Marshall Wolfe**

En trabajos anteriores, el autor afirmó que las declaraciones generales de los organismos internacionales —que sugieren qué debe hacerse sin mencionar quien lo hará, cómo y cuándo—, la difusión de 'técnicas prácticas' y la realización de 'proyectos pilotos' han sido de muy escasa utilidad para orientar a nuestros países, sea por su excesiva generalidad o parcialidad, por su inadecuación a la realidad técnico-económica, por su inviabilidad política, etc. Con el objeto de evitar esos errores no presenta sus propuestas como panaceas universales sino como criterios, ideas u orientaciones acerca de algunas cuestiones medulares que nuestras sociedades deberán enfrentar si, como es plausible pensar, su escenario futuro se mostrará pleno de complejas mutaciones.

Establecidas estas precondiciones, subdivide sus propuestas en cuatro áreas. En principio, considera prioritarias las cuestiones relativas a la satisfacción de necesidades básicas, o sea, la producción, distribución y consumo a escala nacional de bienes y servicios considerados como tales; a continuación, plantea algunas tesis en relación al empleo y, en especial, subraya que no debe ser entendido sólo como recurso productivo y fuente de ingreso sino también en su amplia significación psicosocial, en tanto es base de posibles 'actividades significativas'. Luego penetra en el tema de la participación y la distribución del poder a nivel nacional y culmina con una discusión de los problemas de relaciones internacionales vinculados a la idea de autoconfianza (*self-reliance*).

*Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

I.

¿Hacia dónde?

Este trabajo es la continuación de otros que han señalado contradicciones en las imágenes del futuro humano propuestas por las declaraciones recientes acerca del desarrollo, y han reflexionado acerca del porqué de tales contradicciones; que han descrito aquellas 'simientes de cambio' que en los diferentes tipos de sociedades nacionales, tienen relación con la probabilidad de una respuesta coherente a las inquietudes que dichas declaraciones revelan; y que han analizado los argumentos en favor de considerar la 'pobreza crítica' como punto central de políticas para 'otro desarrollo'.

Hasta ahora, el autor ha evitado el desafío que significa proponer un foco más adecuado para políticas de desarrollo capaces de realizar las esperanzas cifradas en 'otro desarrollo'. Los trabajos anteriores han puesto de manifiesto su incapacidad de mirar sin escepticismo las recetas extendidas a la humanidad en general, o a los gobiernos en conjunto, por las organizaciones internacionales burocráticas y académicas que continuamente crean reuniones, informes y misiones en torno al esquivo concepto del 'desarrollo'. El problema más espinoso no lo constituye la formulación de mejores estrategias para un desarrollo cuyo objetivo sea el hombre. La labor de concienzudos pensadores de los últimos dos siglos parece haber revelado todas las

¹"Las utopías concretas y su confrontación con el mundo de hoy" (CEPAL/Borrador/DS/134, marzo de 1976) y "La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo" (CEPAL/Borrador/DS/133, mayo de 1976). La expresión 'otro desarrollo' se ha tomado de *¿Qué hacer? Otro desarrollo*, Informe Dag Hammarskjöld 1975 sobre el desarrollo y la cooperación internacional, Upsala, Suecia, 1975.

soluciones concebibles; algunas de dichas soluciones han sido puestas a prueba en la práctica; y unas cuantas de ellas han contribuido a cambiar el curso de la historia. En la actualidad, la prolongación institucionalizada de tales labores redescubre continuamente sin reconocerlo e incluso sin saberlo, ideas vigentes entre los socialistas utópicos de comienzos del siglo XIX o entre los populistas rusos de fines del mismo siglo. La realidad demuestra que los procesos de cambio social no son tan manejables como creen los aspirantes al papel de arquitectos de sociedades ideales, y que las consecuencias de dichos procesos son muy ambiguas. Aunque dichas ideas han tenido gran influencia y han sufrido sorprendentes metamorfosis, no han podido identificar y 'concientizar' fuerzas sociales con capacidad y disposición para aplicar estrategias orientadas hacia el bienestar humano en forma coherente, realista y flexible a largo plazo.

Un estudio comprensivo de las experiencias de líderes políticos y planificadores que intentaron la aplicación de estrategias coherentes en su propia situación nacional provoca humildad, e incluso sugiere que lo último que necesitan es mayor cantidad de consejos generalizados —expresados en consignas tales como 'enfoque unificado de desarrollo'—, acerca de lo que deberían hacer en el caso de que contaran con un consenso social ideal y con una capacidad ideal de adquirir y asimilar información.² El

² Actualmente se encuentra disponible un buen número de estudios acerca de las vicisitudes reales de la formulación de políticas de desarrollo, algunos de ellos escritos por participantes activos en dicho proceso. Son especialmente pertinentes dos libros publicados por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social en 1972 (Carlos Matus, *Estrategia y plan*, y Sergio Molina, *El proceso de cambio en Chile*, ambos de la Editorial Uni-

'experto de alto nivel' que pontifica acerca de *qué* debe hacerse y elude las preguntas acerca del *quién* y el *cómo* se está transformando —y con justicia— en objeto de mofa. En el otro extremo, los informes internacionales que proporcionan listas de técnicas 'prácticas' y de 'proyectos piloto', en el supuesto de que los formuladores de políticas pueden escoger entre ellos valiéndose de someras descripciones de lo que supuestamente tuvo éxito en otras partes, están llegando también a un callejón sin salida por su inutilidad. La situación de los verdaderos participantes en la formulación de políticas no se parece a la de las entidades poderosas, benevolentes y faltas de imaginación a quienes parecen dirigirse las recetas de desarrollo: en general, está más cerca de la situación de Alicia en su juego de croquet en el País de las Maravillas.³

Algunas de las proposiciones que actualmente intentan acaparar la atención en las utopías de comité parecen más prometedoras que otras, no como recetas prefabricadas sino como criterios de valoración de políticas, como ideas con cierta capacidad de actuar sobre la opinión pública y contribuir a modificar los valores dominantes, y

versitaria, Santiago de Chile, 1972) así como los trabajos más recientes del ILPES sobre Estado y planificación.

³ "Alicia pensó que nunca había visto un campo de croquet más raro: estaba ondulado de surcos y crestas, unos erizos vivos hacían de bolas de croquet, y los mazos eran unos pájaros flamencos, igualmente vivos, y los soldados formaban los arcos curvando sus cuerpos de naípe a cuatro patas... Así, pues, Alicia llegó pronto a la conclusión de que se trataba de un juego ciertamente muy difícil. Todos los jugadores jugaban a la vez, sin esperar su turno, discutiendo todo el tiempo y peleándose por los erizos..." (Lewis Carroll, *Alicia en el país de las maravillas*, trad. de Jaime de Ojeda, Alianza Editorial, Madrid, 1972.)

como señales hacia vías que las sociedades nacionales tal vez no podrían evitar, *en el caso que* el futuro evolucione según ciertas líneas aparentemente tan plausibles —por lo menos— como sus alternativas.

Este último punto merece destacarse. Si el orden económico internacional recupera su anterior dinamismo; si los actuales centros mantienen su hegemonía y la utilizan para los mismos propósitos que hasta ahora; si siguen siendo manejables de una manera u otra las contradicciones creadas por los actuales estilos de desarrollo en sociedades periféricas semidesarrolladas como son las latinoamericanas, tales proposiciones pueden, en el mejor de los casos, ser acogidas por las fuerzas dominantes en calidad de 'ingredientes que faltan' y que deben incorporarse al estilo de desarrollo a fin de hacerlo funcionar mejor o evitar críticas a su falta de equidad. Dicha incorporación probablemente traería consigo el surgimiento de contradicciones secundarias y de anomalías de funcionamiento. Si el futuro a mediano plazo trajera una ruptura catastrófica del orden internacional, no seríamos capaces de ofrecer a las sociedades pautas racionales sobre cómo enfrentarlas; ni siquiera hay manera de predecir qué fuerzas sociales llegarían a dominar en tales sociedades.

Las páginas siguientes analizarán la pertinencia de ciertas proposiciones partiendo del supuesto de un futuro de mediano plazo que traerá consigo crisis frecuentes y cambiantes, pero no catastróficas, así como estímulos contradictorios de los centros mundiales y menor capacidad hegemónica de éstos, y desafíos para los cuales no están preparadas ni las fuerzas que actualmente controlan los gobiernos ni las contraélites. A corto plazo, se pueden esperar oleadas sucesivas de frenética urgencia de acción, que

amainen hasta la complacencia cuando se dé cualquier signo del retorno a lo 'normal'. Las medidas parciales para enfrentar las desventajas de los estilos de desarrollo cambiarán acumulativamente —bien o mal— el carácter de dichos estilos.

El Estado intervendrá más ampliamente en la sociedad, pero no por eso sus intervenciones serán necesariamente más coherentes, ellas chocarán con las cambiantes demandas y los valores de las fuerzas sociales y con diversas formas de alienación frente al Estado y de resistencia al mismo.

En los actuales estudios sobre 'otro desarrollo' existen ciertas proposiciones que podrían alcanzar viabilidad política. Esto sucedería si las lecciones de la experiencia las señalan como necesarias para la supervivencia humana, si hay cambios en los valores, las relaciones sociales y las estructuras de poder que les otorguen efectiva prioridad sobre exigencias sociales incompatibles.⁴

⁴ El futuro en que se piensa corresponde al escenario de la 'distensión competitiva' descrita por José Medina Echavarría en "América Latina en los escenarios posibles de la distensión" (*Revista de la CEPAL*, No 2, segundo semestre de 1976), pero supone por razones internas y externas, una disminución del control ejercido por los dos poderes hegemónicos, así como mayor libertad de acción de las sociedades periféricas. Esto no significa, sin embargo, el surgimiento de "un nuevo orden económico internacional" coherente. El concepto de 'mutación' en vez de 'crisis' propuesto por Alain Touraine en un artículo reciente, contribuye a aclarar el criterio expuesto aquí. "... Un estudio concebido en términos de crisis lleva a recurrir a un plan de salvamento del planeta considerado como un vasto sistema social, en cuyo centro una autoridad central, o, más simplemente, una voluntad coherente, podría proponer soluciones razonables, es decir, a la vez buenas para el conjunto de la humanidad y técnicamente realizables. Cuando se grita 'fuego', quiere decir que se espera la llegada de los bomberos. ... En cambio, hablar de mutación es destacar las transfor-

Las proposiciones consideradas se refieren a la atención de necesidades humanas básicas, a la confianza en el esfuerzo propio, a la participación, y a un tema reiterado en los estudios acerca del 'otro desarrollo', aun cuando todavía no tenga una denominación uniforme: en este texto se llamará 'actividad humana significativa', esto es dotada de sentido tanto desde el punto de vista del individuo como del de la evolución de la sociedad hacia 'otro desarrollo'. Todas estas proposiciones podrían considerarse 'ingredientes que faltan' en los actuales estilos de desarrollo; sin embargo, en el caso que el futuro tomase aproximadamente la forma sugerida más arriba, se harán más evidentes la inevitabilidad de dichas proposiciones por una parte, y su incompatibilidad con otros objetivos y con los estilos de vida vigentes, por otra. En un trabajo anterior, el análisis de las 'simientes de cambio' sugirió algunas de las formas en que esto comienza a manifestarse. Para entonces, el futuro puede depender de la medida en que las fuerzas emergentes en las sociedades humanas puedan —en forma realista y racional—, desarrollar nuevos estilos de vida resumidos en las cuatro proposiciones ya expuestas, aceptando los sacrificios, utili-

zando creativamente las oportunidades que traen consigo, y controlando impulsos incompatibles con una evolución de este tipo. Es posible que las sociedades humanas estén demasiado ligadas a sus actuales estilos de vida, y prefieran perecer antes de emprender su transformación. Lamentablemente, también es posible que el 'otro desarrollo' —como los estilos de desarrollo actualmente vigentes— no satisfaga las esperanzas que en él se han cifrado; las sociedades humanas —por dispuestas que estén al cambio— pueden ser incapaces de encontrar medios que eviten los altos costos de la experimentación fallida, de sustituir los logros aparentes y rituales por verdaderos adelantos, de evitar el conflicto crónico y el sabotaje mutuo entre grupos que desean imponer su propia voluntad, y de prevenir la regimentación y la manipulación del consenso. Un argumento en favor de las cuatro proposiciones antes señaladas es que, en su conjunto, apuntan a recomendar la precaución en el manejo de la sociedad. Incluso si una parte de una sociedad nacional alcanzara el poder necesario como para poner a toda la sociedad en un lecho de Procusto, ejercer ese poder no constituiría la forma más promisoría de lograr 'otro desarrollo'.

2.

Prioridad para la atención de las necesidades humanas básicas

Esta proposición tiene la virtud de destacar igualmente la producción, el consumo (como principal razón legítima para querer mayor producción) y la distri-

— maciones de la cultura y de las relaciones sociales, en particular las relaciones de poder, lo cual no tiene sentido sino dentro de sistemas sociales reales, es decir, definidos por instituciones

bución (en cuanto provisión de los bienes y servicios 'básicos' necesarios para todos). Apunta a la eliminación de la pobreza crítica sin colocar a los pobres en la categoría de quienes deben ser

sociales y por poderes." (Alain Touraine, "Crise ou mutation?" en *Au-delà de la crise*, Editions du Seuil, París, 1976, pp. 24-25.

'ayudados'. Si se considera aisladamente, tiene la desventaja de ser desoladoramente utilitaria. Como imagen de la sociedad futura, no parece capaz de motivar el enorme esfuerzo —incluso el de dominio de sí mismo y de disciplina social— que sería necesario; tampoco el 'consumismo' parece lograrlo a pesar de sus incitaciones más elaboradas. No sólo de pan vive el hombre. Los síntomas de crisis o de colapso en la mayor parte de las sociedades nacionales actuales encuentran su causa no sólo en la incapacidad para atender necesidades básicas de bienes y de servicios, sino igualmente en la incapacidad de brindar oportunidades de participar en actividades significativas.

Para los propósitos de este texto, el elemento esencial para definir 'necesidades básicas' es su referencia a bienes y servicios que pueden producirse y distribuirse a toda una población nacional, según expectativas realistas, sin que ello dependa del logro de un orden mundial más equitativo. Esto no significa autarquía a nivel nacional; todas las sociedades nacionales deberán atender una parte de sus necesidades básicas mediante el intercambio de productos que para ellas presentan ventajas comparativas, y cuanto más reducida sea la población nacional tanto mayor será dicha parte. Sin embargo, una estrategia de necesidades básicas daría presumiblemente al comercio internacional un papel menos importante que el que tiene actualmente.

La definición nacional debe responder a un criterio objetivo de necesidades 'básicas' (es decir, aquellas que atienden necesidades fisiológicas mínimas) y también al criterio subjetivo de las personas de cuyas necesidades básicas se trata. Importa evitar la trampa, la de considerar como un fin en sí mismo la definición y medición de las necesidades básicas; se debe asimismo resistir la tentación de

considerar 'necesidades básicas' toda la gama de las aspiraciones reconocidas internacionalmente como 'derechos humanos'. Un 'derecho' sólo tiene sentido en la medida en que una sociedad nacional es capaz de garantizarlo para todos sus miembros. De otro modo, insistir en los derechos se vuelve inevitablemente una táctica de protección y extensión de los privilegios de las minorías. Esto último tiene especial importancia en sociedades tales como las latinoamericanas, donde diversos estratos de la población nacional tienen normas muy diferentes acerca de las necesidades básicas, y en las cuales los estratos con normas relativamente refinadas tienen mayor poder que los demás para hacer predominar sus concepciones en las políticas públicas.

Más aún, no puede darse como un hecho de que los bienes y servicios convencionales, junto con los sistemas convencionales para proporcionarlos, constituyan el medio único o más eficiente para atender las necesidades básicas a las cuales están destinados. Este problema se manifiesta en forma diferente en relación con cada necesidad, y exige el examen de la más amplia gama posible de opciones. La fijación previa de metas cuantitativas (como puede ser un número de años de educación sistemática) puede entorpecer la búsqueda de opciones más ventajosas. En el caso de la educación, por ejemplo, actualmente parece probable que, en sociedades cuyas prioridades globales pueden resumirse en las de 'otro desarrollo', la concentración en los objetivos sociales de la educación puede disminuir fuertemente la aplicabilidad de las normas convencionales, las cuales podrían cumplirse apiñando a todos los niños, durante un determinado número de días y años, en edificios llamados 'escuelas'. En el caso del transporte, y dentro de los patrones urbanos actuales, una expansión considerable del

transporte público barato es una necesidad real básica que debe preferirse a la proliferación de los automóviles privados; pero una transformación de los patrones urbanos podría limitar grandemente dichas necesidades al aproximar el lugar de trabajo al hogar, de modo que se pueda caminar entre uno y otro.⁵ El cambio de prioridades nacionales y de expectativas populares implícito en una auténtica estrategia de necesidades básicas es tan amplio, y potencialmente tan traumático para los sectores 'modernizados' de la población, que dicho cuestionamiento de las soluciones convencionales y la búsqueda de opciones podría reducir las dificultades políticas en lugar de intensificarlas. Ampliaría las posibilidades de participación popular y daría pie a un elemento creativo que podría contrarrestar la gris uniformidad que de otro modo caracterizaría dicho criterio. En un plano ideal, haría más manejables los costos económicos, y al mismo tiempo permitiría una concepción más generosa y de más vuelo acerca de las necesidades básicas. Al mismo tiempo, inevitablemente complicaría los problemas de planificación y administración; la apertura de opciones es una perspectiva capaz de asustar a las instituciones burocráticas muy ligadas a procedimientos normativos, y todavía es una incógnita la capacidad del público para adoptar nuevas formas de pensamiento acerca de sus necesidades.⁶ Estas consideraciones re-

⁵ Ivan Illich y el Centro Intercultural de Documentación (CIDOC) de Cuernavaca, México, han realizado algunos de los estudios más estimulantes acerca de opciones, aunque las que proponen sean a veces simplistas. Véase Ivan Illich, *Deschooling Society*, Harper & Row, Nueva York, 1973; *Energía y equidad*, Barral Editores, Barcelona, 1974; y *Tools for Conviviality*, Harper & Row, Nueva York, 1973.

⁶ Win Crowther, en un trabajo preliminar sobre "The search for relevance: political ideolo-

miten nuevamente a las funciones esenciales y complementarias de la actividad dotada de sentido, la participación, la confianza en el esfuerzo propio, que serán analizadas más adelante.

El concepto de 'necesidades básicas' aquí propuesto depende de las condiciones nacionales y no de normas universales; por ello, en ciertas sociedades nacionales las normas pertinentes para el corto plazo podrán ser sumamente magras. En América Latina, sin embargo, la norma puede estar bastante por encima del "nivel mínimo de existencia física" al que se refería el Informe Dag Hammarskjöld de 1975.⁷ En estas circunstancias, una estrategia de necesidades básicas no exige una distribución estrictamente igualitaria: sus costos políticos y económicos —si pudieran cubrirse— excederían sus beneficios, y la consiguiente regimentación constituiría en sí misma una importante desventaja. En cambio, tal estrategia sí exige que la política pública, en la medida en que controle los factores importantes y haya lo-

gy, culture and political choice as factors of technological development and dependence in Latin America" expuso estimulantes proposiciones acerca de la necesidad y la factibilidad de reemplazar la rutina por una forma creativa de resolver problemas.

⁷ Al reproducir una sugerencia hecha para la India, que fijaba una meta inicial de ingreso diario por trabajador adulto equivalente a tres kilos de cereales en zonas rurales y 4.5 kilos en zonas urbanas. (*¿Qué hacer? Otro desarrollo*, op. cit., p. 43.) El informe reciente del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales. Problema Mundial* (OIT, Ginebra, 1976), presenta una clasificación aceptable de necesidades básicas y destaca, en primer lugar, que "las necesidades básicas constituyen naturalmente el objetivo mínimo de la sociedad y no todas las condiciones deseables"; y segundo, que "las necesidades básicas pueden ser relativas o absolutas" (pp. 35-36).

grado suficiente comprensión y apoyo, restrinja la satisfacción de ciertas demandas no fundamentales que entren en conflicto con la atención de necesidades básicas definidas en el plano nacional y con el *tipo* así como la cantidad de acumulación de capital necesarios para aumentar la futura atención de necesidades. Entre los instrumentos de política pertinentes estaría una política diferenciada de impuestos, destinada a desalentar ciertas formas de consumo, subvencionar otras, restringir las importaciones no indispensables, controlar la publicidad comercial, y otras que fácilmente pueden imaginarse. La efectividad de tales instrumentos —a muchos de los cuales ya se ha recurrido, por una u otra razón, incluso dentro de los estilos de desarrollo 'consumistas' vigentes— dependería de cambios simultáneos en los valores, expectativas y capacidad de participación de los diversos estratos sociales, probablemente bajo los efectos de crisis que demuestren la inviabilidad de las anteriores expectativas.

En una estrategia de satisfacción de las necesidades básicas, la proporción del ingreso nacional que se dedica a la inversión, puede ser o no ser más elevada que antes. No puede lógicamente negarse la prioridad de la atención de las necesidades básicas haciendo un llamado *generalizado* en favor de mayores tasas de acumulación, por cuanto los destinos que se daban a una gran parte de la anterior inversión 'productiva', como asimismo a la inversión infraestructural e incluso social, podrían resultar improcedentes o aun contraproducentes. Es innecesario decir que la necesidad de acumulación permanecerá, y que durante años justificará la austeridad en la definición de las necesidades básicas. Sin embargo, las fuerzas dominantes en las sociedades nacionales pueden justificar sus llamados

de austeridad principalmente en la medida en que logren demostrar que por sobre otros objetivos, la acumulación aumentaría efectivamente la capacidad para atender necesidades básicas.

Si el resto de las condiciones fueran las mismas, podría suponerse que la transformación de la proposición general sobre necesidades básicas en una estrategia viable, tanto política como económicamente, se haría más factible en la medida que:

- a) La capacidad productiva nacional existente sea suficiente, y los principales productos sean de tal naturaleza que todos puedan lograr un nivel de vida no demasiado bajo; si éste es muy reducido, la población lo soportará sólo en la medida en que no pueda hacer otra cosa, y que es lo que ocurre con los que actualmente sufren de 'pobreza crítica'.
- b) Los mecanismos nacionales de planificación y de administración hayan alcanzado un desarrollo suficiente, y el Estado tenga suficiente legitimidad como para que Estado y sociedad puedan encontrar medios prácticos de garantizar la prioridad para las necesidades básicas.
- c) La población presente una homogeneidad suficiente en materia de estilos de vida y de expectativas, de modo que mínimos básicos realistas para toda la población no entren en conflicto inmanejable con las exigencias de fuertes minorías con distintas concepciones acerca de sus propias necesidades básicas.

Hasta ahora, los procesos reales de crecimiento económico dependiente y de cambio social en el Tercer Mundo hacen que sea una ingenuidad pensar que en cualquier sociedad nacional se darán las tres condiciones favorables para una estrategia de necesidades básicas. En la

medida en que exista la capacidad productiva y administrativa adecuada, y en que el Estado sea ampliamente reconocido como legítimo formulador de los objetivos nacionales, la diferenciación social de la población aumenta, y los grupos que a corto plazo podrían ser perjudicados por una estrategia de necesidades básicas se hacen más grandes y más capaces de expresarse. Los bajos niveles de ingreso por habitante no eliminan la posibilidad de una estrategia de necesidades básicas si existe la solidaridad social y el Estado tiene cierta capacidad para movilizar a los ciudadanos. China ha demostrado cuánto puede hacerse en dichas circunstancias, pero también el carácter traumático que pueden alcanzar los procesos históricos que posibilitan dicha acción. Sri Lanka, que ha aplicado casi ininterrumpidamente desde 1940, un sistema nacional de distribución subvencionada o gratuita del arroz, y que cuenta también con servicios relativamente bien desarrollados en materia educacional y en otros aspectos sociales, ha demostrado también la factibilidad de una estrategia de necesidades básicas en un país cuyo producto interno bruto está muy por debajo del de cualquier país latinoamericano.⁸ La política de Sri Lanka parece haber llegado a una crisis, pero no por falta de capacidad para costear la distribución de arroz y los servicios sociales, sino por no haber logrado integrar estas medidas en un estilo alternativo de desarrollo coherente que otorgue incentivos a la productividad y que brinde actividades dotadas de sentido a la juventud instruida.⁹

⁸ Según el *World Bank Atlas*, 1974 el producto interno bruto por habitante de Sri Lanka fue de 120 dólares en 1973; en América Latina, durante ese mismo año, sólo dos países tuvieron un ingreso inferior a 300 dólares, y la mayoría tuvo ingresos mucho más altos.

Una estrategia de necesidades básicas se haría más factible en la medida en que la producción previa consista en gran parte de alimentos básicos, vestuario, materiales simples de construcción y otros bienes de consumo masivo, y en que los servicios se dediquen preferentemente a la educación primaria y a la atención básica de la salud, con bajos costos unitarios. Si la producción consiste principalmente en minerales o en productos agrícolas de exportación, y si el Estado puede captar una parte importante de las utilidades, tal situación también puede favorecer una estrategia de necesidades básicas, según el carácter que tengan las fuerzas dominantes en el Estado. Sin embargo, el sesgo hacia el 'asistencialismo' sería mayor como parece haber sucedido en Sri Lanka. La situación inicial menos favorable sería la de una estructura económica orientada hacia la producción de bienes de consumo duraderos, para el mercado nacional o para la exportación, controlada por las empresas transnacionales y con permanente necesidad de importar bienes de capital, insumos de producción, tecnología e innovaciones promocionales.

Esta última situación, combinada con una fuerte inversión en la construcción urbana de lujo, tanto residencial como comercial, ha llegado a predominar en los últimos años en algunos de los países latinoamericanos de mayor tamaño, y ejerce considerable influencia en casi todos ellos. Como lo han destacado anteriores trabajos de esta serie, el consi-

⁹ "... El conjunto de políticas de bienestar tenía un carácter contrario al crecimiento y al desarrollo, no porque competía con el programa de desarrollo por el escaso capital, sino porque eliminaba los incentivos para el crecimiento y el desarrollo en los mismos sectores en los cuales se estaba invirtiendo." UNRISD, "Case Study: Sri Lanka (Ceylon)", por el Instituto Marga, octubre de 1972.

guiente semidesarrollo dependiente aumenta *en apariencia* la capacidad material para llevar a la práctica una estrategia de necesidades básicas, pero en realidad disminuye la probabilidad de que haya voluntad política para hacerlo. Más aún, es en parte ilusoria la ventaja material en relación con países más pobres y más rurales. La dotación de capital productivo, los patrones de modernización de las técnicas productivas, las relativamente grandes infraestructuras de energía, transportes y comunicaciones, la urbanización concentrada, como así las elaboradas y burocratizadas estructuras educacionales, sanitarias, habitacionales y previsionales, resultan tener una función ambivalente. Son en gran parte compatibles con tasas relativamente altas de aumento del producto interno bruto, y con una distribución del ingreso ya sea muy concentrada y elitista o bien menos concentrada, 'mesocrática'¹⁰; posiblemente sean compatibles con un sistema combinado de asistencia y de represión para mitigar la pobreza crítica; sin embargo, no son compatibles con una estrategia que otorgue prioridad permanente a la atención de necesidades básicas y a la acumulación de capital en aquellos niveles que las economías deberían en principio poder mantener.

El tipo de bienes de capital y de tecnologías adoptado constituye evidentemente gran parte del problema: un automóvil no puede dividirse en veinte partes para atender las necesidades básicas de transporte masivo, las técnicas de construcción que convienen a los modernos edificios de departamentos y de oficinas no pueden adaptarse con facilidad

a la vivienda 'básica', y la manufactura de bienes duraderos tampoco puede volver a tecnologías simples que signifiquen mayor cantidad de empleos. Un obstáculo aún más formidable lo constituyen las actitudes de los grupos sociales clave que se benefician o esperan beneficiarse con el estilo de desarrollo vigente. Los intelectuales y planificadores con educación universitaria, aun cuando hagan suya una estrategia que otorga prioridad a la atención de necesidades básicas, probablemente resistirían las consecuencias que acarrearía para ellos mismos y para sus hijos. Otro tanto sucedería con los jefes de las fuerzas armadas que deberían tolerar dicha estrategia, limitar sus propios deseos en materia de innovaciones onerosas en el equipo militar, y mostrarse sordos ante los llamamientos de grupos cuyas expectativas estén amenazadas.

Aun cuando se suponga que las continuas crisis del orden internacional, los estímulos cambiantes de los centros mundiales y la crónica incapacidad de los sistemas nacionales para satisfacer expectativas creadas, pondrán en todos los países periódicamente sobre el tapete el problema de las 'necesidades básicas', no resulta en absoluto inevitable que las respuestas sean las adecuadas. Las fuerzas sociales preparadas para enfrentar el problema no pueden esperar que la transición sea suave, que cuente con la aprobación general y que esté racionalmente planificada. Sin embargo, deben luchar para evitar que dicha transformación caiga en extremos tales como soluciones doctrinarias impuestas con ligereza a una población que no las comprende; promesas y gestos para atender las concepciones de 'necesidades básicas' que tenga cada uno de los sectores de opinión; distorsión de la estrategia para servir a los intereses de la tecnoburocracia, y sustitución de la recalcitrante realidad por la propaganda.

¹⁰ Véase Jorge Graciarena, "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", *Revista de la CEPAL*, No 2, segundo semestre de 1976.

3.

El empleo y la actividad significativa

Hasta el momento, la atención de las necesidades básicas ha sido, en el mejor de los casos, un subproducto de sistemas económicos y políticos que han funcionado de acuerdo con sus propias leyes. Para que el sistema capitalista, aunque sea en forma caprichosa e intermitente, sirva a las personas, éstas han debido servirlo, aun cuando los servicios exigidos y la producción resultante puedan carecer de sentido para ellos, o aun constituir una amenaza para su propio bienestar. Si la política pública intenta que el sistema funcione muy directamente en pro del bienestar humano, limitando el derroche y las actividades potencialmente destructivas, el sistema no funciona bien y el bienestar humano se ve afectado. Si la política pública elimina un componente intolerable pero esencial del sistema, como es el desempleo, el sistema responde mediante la inflación. Los trabajadores que sirven al sistema llegan a desear la contaminación de su medio ambiente e insisten en aumentar la producción de armamentos, incluso cuando puede demostrarse que estos últimos están obsoletos como medios de defensa o que aumentan el riesgo de la mutua exterminación masiva. A partir del siglo XIX, se han diagnosticado exhaustivamente los rasgos paradójicos que presenta el funcionamiento del capitalismo. A pesar de que las políticas públicas han logrado atender las necesidades humanas básicas en una medida que no podría haberse previsto en etapas anteriores, los medios han seguido siendo indirectos, dispendiosos y llenos de efectos secundarios no deseados ni esperados.¹¹ Los sistemas socialistas se han acercado más a

una distribución igualitaria de los bienes y servicios básicos, pero también en ellos las exigencias de acumulación y defensa propias del sistema, así como la mayor capacidad de la planificación centralizada para cumplir ciertos objetivos y no otros, han hecho de los hombres servidores del sistema; la atención de sus necesidades básicas siguió siendo, no una finalidad, sino más bien un medio para hacerlos participar en la producción.

Las proposiciones de estrategias de 'necesidades básicas' comúnmente han

¹¹ "Keynes no *deseó* que nadie cavara hoyos y volviera a llenarlos. Gozó de un bello ensueño: vio un mundo en el cual, una vez estabilizada la inversión en un nivel de pleno empleo durante alrededor de treinta años, todas las necesidades de instalaciones de capital habrían quedado satisfechas, los ingresos de la propiedad habrían sido abolidos, la pobreza habría desaparecido y comenzaría la vida civilizada. Pero los economistas tomaron el raciocinio en el punto donde se había detenido antes de la guerra. Cuando existe el desempleo y las utilidades son bajas, el gobierno debe gastar en una u otra cosa; no importa en qué. Ahora bien, como sabemos, durante veinticinco años se evitieron serias recesiones mediante este sistema. Lo más conveniente para un gobierno es gastar en armas; el complejo industrial-militar se hizo cargo del problema. No creo que sea admisible suponer que la guerra fría y varias guerras 'calientes' se inventaron sólo para resolver el problema del empleo; pero ciertamente han producido ese efecto. El sistema no sólo era apoyado por las empresas que por su intermedio obtenían utilidades y por los trabajadores que obtenían empleo, sino también por los economistas que recomendaban el gasto y los préstamos de gobierno como medida profiláctica contra el estancamiento. De este modo, el agradable sueño de Keynes se transformó en una pesadilla terrorífica." (Joan Robinson, "The Second Crisis of Economic Theory", *The American Economic Review*, mayo de 1972.)

aceptado que dichas necesidades deben atenderse mejorando el funcionamiento del sistema económico, con importantes reformas, por supuesto, pero manteniendo la expansión del empleo con adecuados ingresos como mecanismo central para lograr el propósito humano del desarrollo. Esto es legítimo hasta cierto punto. Sin embargo, desde el punto de vista de este trabajo, es indispensable distinguir claramente las diferentes razones por las cuales se espera que la expansión del empleo produzca una mejor atención de las necesidades básicas; preguntarse si la expansión deber ser necesariamente 'maximización', y considerar luego si otro concepto de 'actividad humana significativa', no se haría necesario como medio para corregir la sujeción de los seres humanos a sistemas que exigen un precio tan alto por su caprichosa e insatisfactoria respuesta ante sus necesidades. *Lo que hacen* las personas, así como su satisfacción con lo que hacen, tiene tanta importancia como *aquello que reciben* y su satisfacción con lo que reciben.

No se puede proponer con ligereza una revolución en la ética del trabajo (*work ethic*) como motor del desarrollo. Las exploraciones en este sentido corren el peligro de intoxicarse con sueños de abundancia tecnológica y del parto sin dolor de un hombre nuevo, creativo y altruista. Sin embargo, para bien o para mal, comienzan a desacreditarse la zanañoria y la vara tradicionales de los sistemas económicos; aun en las sociedades semidesarrolladas, los actuales niveles de capacidad productiva e innovadora pueden hacer posible el comienzo de una separación entre la obligación de trabajar en ocupaciones 'lucrativas' y el derecho a satisfacer las necesidades básicas. En América Latina, las tasas excepcionalmente bajas de participación en la fuerza laboral, el carácter improductivo y preca-

rio de gran parte del empleo existente, la perspectiva de mayores presiones sobre el sistema por parte de las mujeres y de la juventud instruida que no pueden encontrar oportunidades satisfactorias, hacen que sea improbable el logro del 'pleno empleo' —tal como se define convencionalmente—¹² y otorga particular urgencia a la búsqueda de soluciones originales que presten la consideración debida a todas las funciones sociales del empleo.

Las principales funciones del empleo pueden resumirse como sigue:

- a) Producir bienes y servicios, y cumplir las funciones sociales valoradas por la sociedad.
- b) Dar a las personas y a las familias acceso a ingresos que les permitan satisfacer sus necesidades y aspiraciones.
- c) Permitir a la persona entrar en relación con el orden social, interpretar sus intereses en su conservación o transformación, vincularse a una clase o a un grupo de referencia, y adquirir lazos organizativos.
- d) Permitir a la persona satisfacer necesidades psicológicas de actividades significativas, realización personal, creatividad y la calidad de sostén de una familia.

Inevitablemente, no es pareja la medida en la cual una determinada situación de empleo cumple con dichas funciones, sea desde el punto de vista del individuo o desde el de la sociedad. La desproporción tiene que verse acentuada por las rigideces y la falta de continuidad del mercado laboral existente en América Latina. Algunas ocupaciones (como

¹² Véase Charles Rollins, "Población y fuerza de trabajo en América Latina: algunos ejercicios de simulación", *Revista de la CEPAL*, No 3, primer semestre de 1977.

por ejemplo los trabajadores de plantaciones) pueden ser suficientemente productivos pero pésimamente pagados, y no ofrecer al trabajador ninguna oportunidad de participar activamente en la sociedad, ni tampoco de hacerle sentir que su actividad es significativa. Otras actividades (así como las de los publicistas o las de ciertos trabajadores burocráticos) pueden recibir salarios altos y contribuir a una activa identificación con la sociedad, pero aportar poco en el sentido de su realización personal; en cuanto a la atención de necesidades básicas, carecen de importancia o bien son negativas. Sin dificultad se pueden seguir imaginando otros ejemplos de incongruencias en el cumplimiento de las funciones básicas del empleo.

Desde el punto de vista de las políticas, el estilo y el nivel del desarrollo modifican la importancia relativa de dichas funciones, así como la posibilidad de tomarlas en cuenta como objetivos. En el nivel más primitivo, puede tener importancia máxima el que todas las personas aptas para el trabajo entreguen su aporte a la producción de alimentos. En el otro extremo —una sociedad muy productiva, automatizada, igualitaria y post-industrial— la principal preocupación de la política puede ser el cumplimiento de la cuarta función. Es de suponer que cualquier sociedad con cierto grado de diversificación económica y con un aparato estatal moderno necesitará prestar atención a las cuatro funciones y en cierta medida podrá hacerlo. La producción de bienes básicos —o de productos que puedan intercambiarse por ellos— así como la distribución del ingreso mediante el empleo, deberán seguir constituyendo motivaciones centrales para la política de casi todos los países latino-americanos dentro de un futuro previsible; sin embargo, concentrarse exclusiva-

mente en dichas funciones no se justifica, y podría resultar contraproducente.

Hasta este momento y en todas las sociedades modernas, para la mayor parte de la población el empleo remunerado ha sido el principal medio de cumplir con las dos primeras funciones; además, es generalmente el medio más importante para cumplir con las últimas dos, en la medida en que efectivamente se cumplen. Sin embargo, nunca es el medio único. Mientras más alto sea el nivel de productividad, tanto más amplia será la gama de opciones fuera y dentro del empleo remunerado para el cumplimiento de dichas funciones; pero, incluso en sociedades cuyo nivel de ingreso es muy bajo, otros medios también pueden adquirir importancia. La producción de bienes y servicios valiosos para un grupo local, o para el Estado, puede ser emprendida mediante el uso parcial de trabajo voluntario, cuyas utilidades las recibe por toda la comunidad y no sólo los participantes directos; también pueden las autoridades obligar a la fuerza de trabajo a participar en obras públicas. A medida que avanza el crecimiento económico, aumenta la posibilidad de sustituir el trabajo por el capital y la tecnología, hasta el punto que, en un sistema automatizado de producción, el número de trabajadores puede influir poco en el volumen de la producción. En toda sociedad que esté por sobre el nivel de subsistencia, parte del ingreso generado por el empleo se redistribuye mediante mecanismos de solidaridad familiar y comunitaria. A medida que aumenta el nivel de productividad, se amplía la factibilidad de la redistribución por medio de instituciones públicas (seguro social, servicios sociales, asistencia social) y dicha redistribución pasa a ser considerada tanto un derecho humano como una necesidad política. En un nivel suficien-

temente elevado de ingreso por habitante es posible hacer que la subsistencia familiar llegue casi a independizarse del empleo lucrativo, mediante políticas de ingreso anual garantizado o mediante un 'impuesto negativo' a la renta. En cuanto a los objetivos de integración en el orden social y realización personal, es evidentemente amplia la gama de alternativas ajenas al empleo remunerado, aun en las sociedades más pobres. En la medida en que los objetivos de producción y de distribución del ingreso exigen que la mayor parte de la población destine gran parte de su vida a las ocupaciones lucrativas, dichas ocupaciones suscitan naturalmente la expectativa de participación social y de realización personal: constituye una falla grave del sistema social si la mayor parte de las ocupaciones no apuntan a dichas finalidades. Al aumentar el tiempo libre y disminuir la proporción de tiempo dedicado al empleo durante un ciclo vital normal, debe desplazarse la principal responsabilidad del cumplimiento de estas dos finalidades. Sin embargo, ninguna sociedad ha encontrado todavía opciones satisfactorias. Es bien conocido en los países de elevados ingresos, el malestar que proviene de esta deficiencia, especialmente en lo que se refiere a la población senescente jubilada.

El cumplimiento óptimo de los cuatro objetivos del empleo antes señalados no requiere, en ninguna sociedad, la maximización del tiempo que la población capaz de trabajar dedica a sus ocupaciones, ni exige tampoco una máxima intensidad de esfuerzo. En las sociedades agrícolas de bajo nivel tecnológico y con amplias extensiones de tierras cultivables, puede ser esencial que toda la población, incluso niños y ancianos, contribuya al esfuerzo productivo; pero la intensidad de dicho esfuerzo presenta importantes variaciones estacionales e incluye

tareas que no son en absoluto pesadas. Las primeras etapas de la industrialización con técnicas productivas relativamente simples también significaron días de trabajo extremadamente largos y amplio uso de la fuerza de trabajo infantil, pero estas características parecen haber dependido de los patrones de propiedad de los medios de producción y de la competencia de los sectores manufactureros para reducir sus costos, y no de que sean indispensables para alcanzar un máximo de producción.

En todo caso, a medida que avanza el crecimiento económico y la innovación tecnológica y aumentan las exigencias de capacitación en casi todos los sectores ocupacionales, se torna indispensable, incluso en interés de la eficiencia de la producción que una parte de la fuerza laboral potencial sea excluida del empleo o ayudada a escaparse de él, y que el tiempo que la población ocupada dedica a su trabajo sea bastante menor que el límite de su resistencia física. En todas las sociedades que se modernizan aparecen varios mecanismos mediante los cuales la edad de la población económicamente activa se limita por ambos extremos, y aumenta la proporción del tiempo libre para quienes están en edad de trabajar. Esto sucede primero en las ocupaciones urbanas y, más tarde, también en las rurales, a medida que estas últimas pierden importancia relativa y sufren cambios tecnológicos y organizativos. La actividad económica de la mujer muestra tendencias diferentes; disminuye con la baja de las actividades agrícolas y artesanales realizadas por la familia como unidad económica, y aumenta con los cambios en el tamaño de la familia y con las oportunidades ocupacionales de la ciudad moderna. Sin embargo, en casi todas las sociedades abarca un tiempo menor que la ocupación lucrativa mascu-

lina, así como un menor porcentaje de los respectivos grupos de edad.

En una situación ideal, la edad promedio para comenzar a trabajar debería aumentar principalmente debido al alargamiento del período de educación, lo cual tendría como resultado una juventud con mejor preparación para su desempeño ocupacional futuro. La edad promedio en la cual se deja de trabajar debería disminuir, porque la sociedad tiene mayor capacidad para absorber los costos de las jubilaciones y para ofrecer actividades significativas a las personas cuyo aporte a la producción ya no es necesario. Durante el lapso de trabajo activo, el tiempo dedicado al trabajo debería reducirse, de acuerdo con niveles tecnológicos que permitan una adecuada producción y un adecuado ingreso sin una labor interminable y monótona. Resulta evidente que, incluso en las sociedades más homogéneas y más dedicadas al bienestar de sus miembros, los cambios en la estructura ocupacional no han respondido con facilidad a estos ideales. Y en las sociedades más grandes e internamente más heterogéneas, los cambios han sido tan conflictivos y decepcionantes que han hecho tambalear la confianza en el futuro del sistema; éste parece exigir intensa actividad de una parte de la fuerza laboral, a fin de que obtenga ingresos que a su vez creen mercados para sus productos; por otra parte, vuelve superfluas otras partes de la fuerza laboral potencial, otorgándoles, mediante los mecanismos redistributivos del Estado, una subsistencia que cubre sus 'necesidades básicas' pero no los deseos de consumo insistentemente fomentados por el mismo sistema. El sistema ofrece oportunidad para realizar actividades significativas y ajenas al empleo; en la práctica, sin embargo, dichas actividades sólo son accesibles a las minorías.

Asimilar una mayor proporción de la población en edad de trabajar a las ocupaciones lucrativas no constituye en sí mismo una finalidad legítima, aunque es comprensible que el Estado no pueda evitar el proponérsela, por cuanto es incapaz de compatibilizar las diversas razones por las cuales se desea un empleo, y cuenta con pocos medios efectivos para hacer funcionar el sistema económico en pro de finalidades humanas. La expansión del empleo es en realidad un medio de alcanzar diversas finalidades, y puede al mismo tiempo estorbar el cumplimiento de otros objetivos socialmente valorados. En América Latina, la definición de objetivos e instrumentos realistas para el empleo se complica debido a la existencia de niveles tecnológicos, formas de organización de la producción y modos de vida muy diferentes, en estrecho contacto y permanente interrelación, sujetos todos a influencias y restricciones externas cada vez más extendidas y en perpetuo cambio. Podría ser apropiada la existencia de políticas de empleo completamente diferentes para distintos estratos de la población y diversos sectores de la producción y de los servicios; sin embargo, la imposibilidad de aislar los diversos estratos y sectores entre sí o de las influencias externas hace prácticamente imposible la aplicación de políticas de este tipo.¹³

¹³ El empleo de la mujer muestra un ejemplo especialmente interesante de la complejidad de la participación óptima en la fuerza de trabajo. En circunstancias ideales, la mayor participación femenina debería aumentar la producción, facilitar el desempeño de funciones socialmente valiosas como la enseñanza y la atención a los enfermos, contribuir al ingreso familiar, aumentar la capacidad femenina para participar en condiciones de igualdad en las actividades sociales y políticas, y abrir a las mujeres mayores oportunidades de realización personal y de creatividad. Sin embargo, en las actuales condicio-

Para quienes proponen que el gobierno utilice los instrumentos de política de que dispone a fin de apoyar técnicas que requieran mucha mano de obra, o técnicas 'intermedias', la función principal del empleo, por sobre la producción, es la distribución del ingreso. Por lo general se supone que las técnicas de uso intensivo de la mano de obra son más apropiadas para la producción de bienes destinados a atender necesidades básicas, y que una estrategia de producción para dichas necesidades automáticamente extendería el empleo; sin embargo, esto parece ser sólo parcialmente cierto. Quienes formulan las políticas en América Latina han mostrado una reacción casi instintiva en contra de este tipo de recomendaciones, como si significaran el retraso tecnológico y la renuncia a una eventual paridad con los centros mundiales como sociedades industriales. El presente trabajo llega a una conclusión similar, aunque desde un punto de vista diferente; rechaza el supuesto de que la maximización de la oferta de las ocupaciones lucrativas, tecnológicamente avanzadas o no, constituye el camino más promisorio hacia un futuro mejor.

En el plano de las ideas generales, la solución consiste en la complementación entre objetivos de empleo y objetivos de actividades humanas significativas. Esto quiere decir que el orden social debería garantizar a todos los adultos, y a la juventud el derecho de dedicarse a activi-

nes del mercado laboral y del orden social, la mayor participación de la mujer podría significar competencia con bajos sueldos para los puestos de trabajo actualmente ocupados por los hombres, aumentando así el desempleo visible y disminuyendo los ingresos familiares de los sectores más pobres, fuera de recargar de trabajo a mujeres que no pueden evitar las labores del hogar; esto provocaría rupturas de la organización familiar y disminuiría la atención prestada a los niños.

dades que tengan sentido para ellos mismos y para la sociedad, y también a la atención de sus necesidades básicas, dentro de límites fijados para la productividad de la economía, sea cual sea su situación en relación con las actividades lucrativas. La producción se realizaría utilizando las técnicas más eficientes de las que se pueda disponer, tomando en cuenta la escasez relativa del capital, del trabajo y de los talentos técnico-administrativos, con un esfuerzo permanente para disminuir el trabajo rutinario y aumentar las oportunidades de creatividad y satisfacción en el trabajo. Toda la población adulta se enfrentaría a combinaciones optativas de actividades correspondientes a sus intereses y su capacitación, actividades destinadas a aumentar dicha capacitación mientras se atiende a las necesidades sociales y se mantiene la libertad de elección: por ejemplo, trabajo voluntario combinado con educación, el cual puede ser desde labores de medicina preventiva, cuidado de niños, servicios a los lisiados y ancianos o actividades culturales, hasta trabajos de cosecha, reparaciones en la infraestructura urbana o rural, y otros trabajos manuales. En lo posible, desaparecería la línea divisoria entre ocupados y desocupados, trabajadores manuales y trabajadores intelectuales, entre el trabajo 'productivo' y el trabajo casero.

No constituye ninguna novedad plantear un objetivo tan utópico para las sociedades humanas, y el modo como alcanzarlo está ahora menos claro que lo que creían ciertos pensadores sociales del siglo XIX. Fuerzas ideológicamente coherentes en cada sociedad nacional deberían luchar por conseguirlo, probablemente durante un largo período, re-frenando las inevitables tentaciones oportunistas y las rigideces doctrinarias, y midiendo su progreso en gran parte por

el logro de la comprensión y de la activa participación de las masas. Una estrategia de este tipo está evidentemente lejos de las intenciones y de las capacidades de las fuerzas que actualmente controlan el Estado en la mayor parte de los países, y también de las contraélites que aspiran a sustituirlas. Sin embargo, una vez que las fuerzas dominantes en una sociedad cualquiera toman seriamente en cuenta la atención de las necesidades básicas, y se les hace inaceptable la combinación de asistencia y represión mediante la cual se intenta mitigar la pobreza, no pueden evitar enfrentarse a los problemas que plantean

la actividad significativa y la participación.

Las pocas sociedades nacionales cuyos gobiernos hacen un esfuerzo serio por aplicar una estrategia de necesidades básicas luchan también por extender a todos las actividades humanas significativas, sean cuales fueren los términos que utilicen, y por grande que sea la distancia entre las aspiraciones y las realidades. Dicho esfuerzo sólo puede terminar en el tipo de sociedad igualitaria, de participación, no capitalista, propuesta por la Fundación Bariloche como condición para que América Latina atiendan las necesidades humanas básicas mediante su propio esfuerzo.¹⁴

4.

Participación

La discusión entra ahora en un campo en el cual la distancia entre lo real y lo ideal es muy amplia, la tentación de las evasivas muy fuerte y el refrito de buenas intenciones verbales muy desagradable. Por ello, al acercarse al tema casi se desespera de poder decir algo nuevo o útil. Para los fines de este trabajo, 'participación' significa tener "influencia sobre el proceso de decisiones en todos los niveles de la actividad social y de las instituciones sociales"¹⁵ 'Participación' no es sinónimo de "actividad humana significativa": teóricamente al menos, es posible que una persona esté realizando una actividad que tenga sentido desde su propio punto de vista y desde el de los valores de su sociedad, sin participar en las decisiones de las fuerzas dominantes de dicha sociedad, e incluso sin tener

conciencia de ellas; asimismo la participación como ciudadano evidentemente no garantiza que la persona encontrará una ocupación con sentido para la mayor parte de su vida dedicada a otras actividades. Sin embargo, en sociedades tales como las de América Latina resulta razonable suponer que la una no avanzará mucho sin el apoyo de la otra.

Al finalizar un severo diagnóstico de las deficiencias de ciertos canales de participación en América Latina hasta el momento, Fernando Henrique Cardoso resumió las razones por las cuales se sigue insistiendo en la participación como componente indispensable de cualquier imagen aceptable del futuro:

"Sin la reactivación de las bases populares y sin una ideología antiburocrática basada en la responsabili-

¹⁴ *Catastrophe or New Society? A Latin American World Model*. International Research Centre, Ottawa, 1976, pp. 24-26.

¹⁵ Carlo Geneletti, "The Concept of Participation: An Evaluation", CEPAL/Borrador/DS/125, agosto de 1975.

dad de la persona y en la conciencia de las necesidades sociales, el salto del 'patrimonialismo' al corporativismo tecnocrático puede llevar a los pueblos latinoamericanos a vivir en la 'selva de las ciudades' la barbarie tan temida por los socialistas del siglo XIX. Si no hay una reactivación de la sociedad por medio de vigorosos movimientos sociales que fuercen la participación política y la definición de nuevas formas de dominio de las empresas, de las ciudades, del Estado y de las instituciones sociales básicas, existe el riesgo de que se cree un horroroso mundo nuevo que sustituirá a la ciudad —antiguo foro de la libertad— por Alphavilles plenamente equipadas, mediante la tecnología de las comunicaciones de masa y de la apatía, para reproducir un estilo de 'sociedad congelada' ".¹⁶

La Oficina Internacional del Trabajo se ha referido al mismo problema en términos más instrumentales, al analizar la realización de su propuesta 'estrategia de necesidades básicas':

"Muchos planes de desarrollo nacional adolecen de falta de realismo político. Por ejemplo, tienden a dar por supuesta la existencia de un Estado autónomo que actúa en pro de los intereses generales de la nación tal como lo determinan sus técnicos, al margen de toda presión política... A fin de llevar a efecto un plan hay que tener en cuenta la importancia y la organización de los grupos de intereses y coaliciones regionales que pueden beneficiarse o resultar perjudicados en razón de las políticas propuestas, así como cambios consi-

guientes de su condición social e influencia política. ... Debido a las divergencias que existen entre los distintos grupos de intereses y ciertas clases sociales, los gobiernos disponen a menudo de cierto grado de flexibilidad para iniciar ciertas políticas y proceder a cambios en materia de estrategia. No obstante su capacidad para llevar adelante la ejecución de las medidas propuestas depende evidentemente de su capacidad para promover un consenso general al respecto, debilitar los grupos que pueden resultar perjudicados con tales medidas y organizar el respaldo de los que se beneficiarán de ellas. ... Los principales requisitos previos para la aplicación eficaz de esa estrategia son la existencia de una estructura administrativa eficaz, descentralizada y democrática que traduzca las políticas en decisiones y en la correspondiente acción, y la participación masiva de los sectores pobres de la población en el proceso de desarrollo."¹⁷

Esta afirmación comienza formulando de manera realista el problema político, para terminar proponiendo tres actos de fe: a) que las proposiciones de los técnicos interpretarían correctamente el interés nacional; b) que el Estado posee una medida suficiente de racionalidad y de autonomía como para buscar una estrategia política que haga viables las proposiciones; c) que una vez iniciados los procesos decisivos descentralizados y democráticos, así como la participación masiva, éstos se moverán dentro de los canales indicados por las proposiciones, y no por otros. La afirmación ejemplifica el deseo de reconciliar una utopía tecnocrática con una utopía de participación, y la

¹⁶ Fernando Henrique Cardoso, *Autoritarismo e Democratização*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1975, p. 163.

¹⁷ Empleo, crecimiento y necesidades esenciales, *op. cit.*, pp. 72-73.

vacilación entre ambas que se presenta una y otra vez en las exploraciones de 'otro desarrollo' —entre otras, en el presente texto.¹⁸ Las utopías tecnocráticas suponen que todo problema tiene una solución óptima; la participación debe consistir en la educación y movilización de la población para que comprenda y aplique dicha solución. Las utopías de participación suponen que diversas soluciones satisfactorias pueden surgir de la creatividad de las personas que las necesitan; que el florecimiento de la creatividad colectiva mediante el ejercicio de la libre elección es fundamental para el 'otro desarrollo'; que los técnicos deben tomar parte como colaboradores, sin engañarse acerca de su infalibilidad; y que, en último término, las personas tienen derecho a estar equivocadas. Ambas utopías son ambiguas en cuanto a sus consecuencias para el bienestar humano; probablemente ninguna de ellas se imponga a largo plazo, y cualquiera de las dos alternativas podría ser desastrosa; la tensión entre ambas parece ser necesaria y permanente en los esfuerzos que hace la inteligencia humana por imponer propósitos humanos a la futura evolución de la sociedad.

En América Latina han surgido formas y tácticas de participación extremadamente diversas, saludadas por uno u otro sector de la opinión como la clave del auténtico desarrollo. Van desde la democracia nacional electoral, pasando por organizaciones masivas de intereses de grupo, hasta la organización comunitaria local y la autogestión.¹⁹ Actualmente, las deficiencias de todas estas formas se hacen más evidentes que sus

logros. Algunas han fracasado, con crueles consecuencias para las masas que se vieron envueltas en ellas; otras se han mantenido, con consecuencias sumamente ambiguas para el desarrollo o para la justicia social igualitaria; otras más permanecen atrofiadas y locales. De estas deficiencias han extraído su fuerza dos alternativas esencialmente elitistas: la movilización 'manipulada', apoyada por la represión y limitada estrictamente a los objetivos señalados por las fuerzas dominantes, y las tácticas terroristas destinadas a imposibilitar el funcionamiento de un orden social represivo. El hecho de que tantas formas institucionales de participación hayan estado sobre el tapete durante un tiempo, dejando desilusiones, miedos y resentimientos reprimidos, significa un obstáculo para esfuerzos nuevos y creadores. Tanto los planificadores interesados en la participación como las masas tienen derecho a ser desconfiados. La invención de criterios radicalmente nuevos no parece promisoría. Las sociedades nacionales deberán volver continuamente a una gama de conocidas instituciones y técnicas, esperando que funcionen mejor que hasta ahora. Incluso los regímenes tecnoburocráticos tratan continuamente de utilizar los mismos instrumentos para sus propios fines, y se encuentran con los mismos tropiezos que sus predecesores.

Las deficiencias de las instituciones de participación y de sus iniciativas pueden resumirse de modo que sugieran un temario para mejorar la acción futura:

a) En el plano nacional, y también en el local, se impusieron desde arriba,

¹⁸ José Medina Echavarría en "Las propuestas de un nuevo orden económico internacional en perspectiva" (CEPAL/Borrador/DS/148, noviembre de 1976, pp. 20-28) hace un análisis perspicaz del tema.

¹⁹ Véase el capítulo XIX, "Participación popular en el desarrollo" en *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina* (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.70.II.G.3) y el capítulo V en Marshall Wolfe, *El desarrollo esquivo*, op. cit.

sobre estructuras políticas y económicas incompatibles. Estas estructuras podían funcionar de manera deficiente sin la participación, pero con ella simplemente apenas funcionaban. El reiterado desenlace ha sido que los esfuerzos de participación lograron movilizar más eficazmente a sus enemigos que a sus amigos, han desencadenado mecanismos de defensa (desde la fuga de capitales hasta el despido de obreros y campesinos), que perjudicaron principalmente a los nuevos participantes, y con el tiempo han sido dejados de lado en una coyuntura de desmoralización y de confusión.

b) Los grupos sociales que aumentan su capacidad para participar naturalmente centran sus empeños en el consumo, ya sea de viviendas, alimentos y transportes baratos, facilidades de crédito para compras a plazo, o servicios de educación o de salud. Las respuestas del Estado han ido cortando el hilo por lo más delgado, atendiendo las exigencias de menor costo directo y las que provocaban menor resistencia de otros grupos. El raciocinio según el cual la participación llevaría a una comprensión masiva de la necesidad de restringir voluntariamente el consumo y promover la acumulación se ha mostrado inaplicable frente al evidente derroche y al consumo de artículos suntuarios de algunos, respaldados por toda la gama de estímulos del estilo 'consumista' de desarrollo.

c) Las diversas formas de participación y los participantes mismos se han concentrado en lograr beneficios del Estado o en la neutralización de acciones estatales adversas, aun cuando esto pueda parecer ajeno a la lógica de la forma específica de participación, como ocurre con las empresas autogestionadas y de las cooperativas. Así, la participación ha significado mayor dependencia, burocratización y canales de control

estatal, aun cuando la iniciativa haya provenido de grupos sociales relativamente hostiles al Estado. Esta tendencia se ha visto favorecida por la conocida expansión de estratos medios con educación universitaria que buscan puestos en organismos burocráticos encargados de actividades de participación, o que se ofrecen como intermediarios de parte de los nuevos grupos de participación.

d) Los mecanismos de participación han logrado incorporar los estratos más bajos de la población —los pobres, los oprimidos, los marginales o los subproletarios— sólo en la medida que su participación ha sido manejada o neutralizada mediante la captación de sus líderes.²⁰ Tal participación ha sido completamente incapaz de ejercer la función de contrarrestar el poder, y de reforzar la disposición del gobierno a emprender una estrategia de 'necesidades básicas' enfrentándose a la oposición de grupos más acomodados, según lo expresado en la ya citada declaración de la OIT. En el plano local sucede algo muy semejante; los programas de 'desarrollo de la comunidad' han servido, según el caso, para dar mayor voz a los pobres dentro de su comunidad o para dar a los poderosos del lugar nuevos medios para explotar a los pobres. Algunos movimientos campesinos y las conocidas organizaciones 'espontáneas' de grupos urbanos para toma de terrenos, provisión de infraestructura comunitaria y negociaciones con las

²⁰ Carlo Geneletti en *The concept of Participation: An Evaluation*, op. cit., argumenta que la participación significa acceso al poder político; quienes tienen menos poder obtienen menos del Estado y del sistema económico y social. De este modo, el grado de participación puede medirse por los beneficios otorgados por el Estado a cada grupo; y puesto que el Estado expresa las relaciones vigentes de poder, sus esfuerzos por movilizar a quienes carecen de poder apenas pasan de ser un simulacro.

autoridades, constituyen excepciones parciales, normalmente temporales pero capaces de renovarse, y son una gran promesa como 'simientes de cambio' si con el tiempo surgen estilos globales de desarrollo radicalmente diferentes. Hasta ahora, dichos movimientos han sido reprimidos sin mayor dificultad cuando las fuerzas que controlan el Estado los han considerado una amenaza seria; más frecuentemente, la captación de los líderes y los objetivos defensivos y limitados de los miembros los transforman en organizaciones vecinales legitimadas y básicamente conservadoras, o en mecanismos de control y de alivio de las tensiones mediante la asistencia.²¹ Dicha participación ha sido asimilable en la medida en que ha estado localizada y no ha exigido cambios mayores en el acceso al empleo y al ingreso de los grupos postergados. Las estructuras nacionales han logrado soportar una considerable ampliación y diversificación de los grupos que compiten activamente para aumentar sus ingresos y mejorar su situación, lo que tiene consecuencias ambiguas para el estilo de desarrollo vigente; sin embargo, han sufrido graves trastornos o han enfrentado la represión ante cualquier perspectiva de que las masas estuvieran a punto de entrar en el juego político nacional en una forma organizada y autónoma. En algunas ocasiones, el resultado ha sido no sólo la violenta exclusión de las masas, sino también impedir la efectiva participación de los estratos medios y medios bajos que parecían haber logrado permanente y segura participación en las decisiones.

²¹ Un trabajo acerca de la participación popular para el mejoramiento del medio ambiente humano en asentamientos marginales, preparado por la División de Desarrollo Social de la Secretaría de las Naciones Unidas para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asen-

América Latina se enfrenta a dos clases de polarización. Ambas aumentan de escala a parejas con la industrialización, la modernización agropecuaria y el crecimiento de la población. Ambas deberían ser igualmente temibles para quienes proponen utopías tecnocráticas o de participación:

a) Entre los grupos de población que ya participan en alguna medida de los frutos del crecimiento económico y en el acceso al empleo del sector 'moderno' o 'formal', a la educación más allá de la primaria, etc., les permita o no la ideología dominante una participación política, y aquellos grupos que han obtenido poco o ningún fruto de dicho crecimiento, que no participan políticamente o lo hacen en forma precaria e intermitente mediante organizaciones locales, clientelas o apoyo electoral a movimientos populistas. Este tipo de polarización, así como las estrategias que se proponen para evitarlo, han sido temas reiterados en el presente trabajo.

b) Entre conglomerados urbanos de escala hasta ahora desconocida en el mundo y asentamientos rurales muy dispersos, mientras ambos polos sufren cambios continuos de estructura y de funciones. En un extremo, el área metropolitana de la ciudad de México tendrá en 1980 casi 14 millones de habitantes, y si se mantienen las tendencias actuales hasta el año 2000 —lo que es improba-

tamientos Humanos (Vancouver, Canadá, mayo-junio de 1976), presenta abundante información acerca de estas organizaciones, junto con sólidos argumentos en favor de su función positiva, toda vez que logran un mínimo de tolerancia y de ayuda por parte del gobierno. De todos modos, también deja en claro los rasgos ambivalentes de la intervención oficial: el cacicazgo integrado dentro del sistema político nacional y la tendencia de las personas que explotan los asentamientos marginales (tendidos, etc.) a dominar las organizaciones.

ble—, alcanzará casi 32 millones en ese año.²² San Pablo tendrá alrededor de 12.5 millones de habitantes en 1980, y podría tener 26 millones en el año 2000; las cifras correspondientes para Río de Janeiro son de 10 millones y de 19 millones; para Lima, 5 millones y 12 millones; para Bogotá, 4.4 millones y 9.5 millones. Aunque la otra megalópolis actual de la región, Buenos Aires, puede esperar una tasa de crecimiento relativamente reducida, y sólo otras dos ciudades (Caracas y Santiago) pasarán probablemente los cinco millones de habitantes en el año 2000, el número total de ciudades con más de un millón de habitantes será de 25 en 1980 y de alrededor de 50, probablemente, en el año 2000. En ciudades de ese tamaño o menores se puede esperar una gran diversidad en materia de tasas de crecimiento y en funciones, dependiendo de los cambios en la tecnología, las redes de transporte y de comercio, y los patrones de consumo (incluso el de consumo del tiempo libre) que imponen los estilos de desarrollo: centros industriales especializados, centros de comercialización de las fronteras agropecuarias, centros de explotación de minerales, centros político-administrativos y centros de recreo. En todos estos tipos urbanos, los inmigrantes serán mucho más numerosos que los nacidos en la ciudad; sólo

ciertas capitales de provincias y 'ciudades museo', de escasa importancia para las tendencias generales, podrían ser capaces de mantener una continuidad estructural en lo demográfico y social. Las formas de la participación política fuera de los enormes conglomerados multifuncionales dependerán parcialmente del tipo de población al cual atraen las funciones especializadas. En el otro polo, la población rural o pueblerina sin duda seguirá creciendo lentamente en algunos países, llegando a un estancamiento o disminuyendo en otros, pero no será estática en su distribución espacial, ni en sus estructuras sociales y sus estilos de vida. Recibirá influencias urbanas cada vez más fuertes, pero manifestará combinaciones propias de aislamiento y movilidad horizontal, alcanzando algunos rasgos de la modernización y no otros. Mientras la población de los grandes centros seguirá teniendo un desproporcionado número de adultos jóvenes, la emigración hará que dicho grupo de edad tenga una relativamente baja proporción en la población del campo.

Mientras persistan los estilos de desarrollo vigentes, la mayor parte de la población 'beneficiaria' se encontrará en las ciudades, constituyendo en general una mayoría, mientras que la mayor parte de la población rural seguirá marginalizada o en estado de 'pobreza crítica'. Sin embargo, la participación de la población rural dentro del total de la población marginalizada seguirá disminuyendo, y la importancia relativa de los 'beneficiarios' en la población rural puede aumentar.²³ Tanto la población

²² Estas cifras figuran en "Trends and Prospects in the Population of Urban Agglomerations, 1950-2000, as assessed in 1973-1975", trabajo preparado por la División de Población de la Secretaría de las Naciones Unidas (ESAP/P/WP/58, 21 de noviembre de 1975). El proyecto CEPAL/HABITAT/CIDA titulado "Problemas Sociales del ambiente humano en América Latina" está elaborando una clasificación de tipos de agrupaciones poblacionales basada en dicha información. Véase asimismo *Desarrollo y cambio social en América Latina* (Cuadernos de la CEPAL, N° 16, Santiago de Chile, 1977).

²³ Los términos 'marginalizados' y 'beneficiarios' se utilizan aquí por conveniencia, puesto que destacan los aspectos más pertinentes para el análisis de la conocida división entre los que pierden y los que ganan dentro de los estilos de desarrollo vigentes. Es evidente

urbana como la rural seguirán polarizadas, con amplias minorías marginalizadas en la primera y amplias minorías beneficiarias en la segunda. (Sin embargo, en aquellos países donde la población rural sigue siendo más cuantiosa que la urbana, un buen número de los conglomerados urbanos, incluso algunos de los más grandes, pueden transformarse en resumideros de un proletariado expulsado de las tierras agrícolas pero aún principalmente dependiente del salario del trabajo agrícola, como parece haber sucedido en algunas partes del Brasil, hasta el punto que la parte marginal de su población se transforma en una mayoría.)²⁴ En los conglomerados urbanos, tanto la población beneficiaria como la población marginalizada estarán en continuo movimiento a medida que los barrios más antiguos cambien su composición de clases o sean erradicados por la expansión de las actividades comerciales e industriales, y a medida que las redes de transportes estimulen o desalienten diversos patrones de extensión de las ciudades. También en las zonas rurales, los cambios en la demanda de productos y de trabajo, la apertura de nuevas tierras

que las divisiones reales de las estructuras de clases urbanas y rurales son mucho más complejas.

²⁴ "La urbanización de una parte de los trabajadores agrícolas trajo consigo la unificación del mercado de trabajo urbano y rural. Los recién emigrados del campo se establecieron en la periferia de las ciudades, en condiciones de vida muy precarias, disponibles a bajo precio para el capital invertido tanto en la agricultura como en las actividades urbanas o en la construcción..." (Paul Israel Singer, "Implicações Econômicas e Sociais da Dinâmica Populacional Brasileira", *Estudos sobre a População Brasileira*, CEBRAP, Caderno 20, San Pablo, 1975. Véase también Franklin de Oliveira, *A tragédia da Renovação Brasileira, Minas Gerais e São Paulo: a miséria dentro do Progresso*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1971.

cultivables y la desintegración de los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra mantendrán en movimiento tanto a la población beneficiaria como a la marginalizada.

En estas condiciones —grupos de la población aislados cada uno en un estilo de vida determinado por su respectivo nivel de ingreso, pero en continuo contacto mutuo, en continuo movimiento espacial y en continuo aumento de número— un estado tecnoburocrático y la omnipresencia de los medios de comunicación para las masas controlados por el Estado podrían ser los únicos factores efectivos de unificación; esto traería consigo el tipo de sociedad anómica descrita por Cardoso en el texto antes citado. Sin embargo, a largo plazo, consolidar controles burocráticos para este tipo de población puede ser tan difícil como consolidar los mecanismos decisivos descentralizados y democráticos exigidos por el 'otro desarrollo'. Puede esperarse que surjan diferentes formas de organizaciones de grupos de intereses de organizaciones locales de defensa de la comunidad, y de movimientos religiosos y políticos que ofrezcan seguridad y esperanza; todos ellos reaccionarán en formas muy diversas ante el 'shock del futuro' y deberán enfrentarse a permanentes esfuerzos de control y de manipulación por parte de los centros nacionales de poder. Probablemente ninguna de estas formas de participación incluirá en forma efectiva y simultánea a la mayoría de la población, sea ella beneficiaria o marginalizada. Puede esperarse que la familia nuclear continúe luchando con la imposible tarea de socializar niños para un futuro en el cual la mayor parte de ellos deberán constituir nuevas familias en situaciones completamente diferentes de la de la 'familia de orientación'.²⁵ Los medios de comunicación de las

masas y los sistemas educacionales probablemente transmitirán mensajes, incluso más diversos y contradictorios que los actuales; esto se deberá por una parte a la influencia de las 'simientes de cambio' transmitidas desde las sociedades centrales industriales o postindustriales, y por otra a la influencia de crisis internas del desarrollo 'consumista' y a un mercado de trabajo incapaz de absorber la producción de los sistemas educacionales. Los esfuerzos gubernamentales para regimenter estos mensajes de acuerdo con los intereses de un determinado estilo de desarrollo pueden limitar dicha diversidad; sin embargo, probablemente no podrán eliminarla por un tiempo prolongado.

Se vuelve a las proposiciones —no muy originales— según las cuales el progreso hacia una participación auténtica en las decisiones exigirá: a) el progreso simultáneo hacia un estilo de desarrollo que otorgue prioridad a las necesidades básicas y a la actividad significativa; b) la vitalidad y capacidad de adaptación de todas las formas de participación actualmente existentes, ninguna de ellas una panacea, y susceptibles todas de distorsión; c) la alianza de una conciencia intelectual de élite y una conciencia de masas, que actualmente están fragmentadas ambas y muy lejos de aceptar todas las consecuencias de 'otro desarrollo'. El atractivo de las versiones idealizadas del estilo chino de desarrollo, incluso en sectores sin ninguna afinidad con la base ideológica ni con las tácticas políticas vinculadas a dicho estilo, sugiere una creciente conciencia intelectual de lo que debe hacerse, pero asimismo la carencia de una idea utilizable de cómo hacerlo (y de quién debe hacerlo) en la

circunstancia latinoamericana de semi-desarrollo dependiente.

Puede esperarse que el futuro aporte algunas duras lecciones que se harán sentir en forma insistente y repetida en todos los estratos de la población. Para que la conciencia popular llegue gradualmente a empaparse de conclusiones compatibles con los valores de 'otro desarrollo', las minorías que ya han alcanzado dichas conclusiones deben emprender una tarea de concientización sin dogmatismo, insistiendo en que las tendencias vigentes no son viables a largo plazo, arriesgando cierta exageración y simplificación pero evitando el catastrofismo, manteniendo la suficiente conciencia histórica como para recordar que el futuro siempre será en gran parte inesperado, que los desafíos para las sociedades humanas no son superados sino más bien transformados en nuevos desafíos, que 'desarrollo' o 'historia' no se mueven desde un 'comienzo' hacia un 'fin', de utopía o de desastre, y que la ineficiencia e injusticia del funcionamiento de un sistema social no constituyen pruebas suficientes de que éste no pueda seguir funcionando.

El desarrollo con participación exige nuevas formas de pensamiento a través de toda la sociedad nacional; y posiblemente dichas formas estén naciendo de manera confusa y contradictoria. La actual popularidad de las reflexiones acerca del futuro, la controversia acerca de 'otro desarrollo', la proliferación de campañas internacionales acerca del medio ambiente humano, del hábitat, de la población, la pobreza, el hambre y la igualdad sexual y racial, constituyen aportes a este proceso, aunque algunas de sus manifestaciones puedan parecer mal orientadas o evasivas. Es evidente que la conciencia popular, coincidiendo al menos parcialmente con minorías mili-

²⁵ Véase Carlos Borsotti, "Notas sobre la familia como unidad socioeconómica" (CELADE/CEPAL/Borrador/DS/140).

tantes, está poniendo límites actualmente al funcionamiento de las sociedades centrales industrializadas. Dichos límites causan profunda alarma en algunas de las fuerzas dominantes de dichas sociedades y las mueven, entre otras cosas, a crear contrautopías para demostrar que la única manera de alcanzar los objetivos de las campañas consiste en una expansión económica sin límites. Corrientes similares agitan los círculos tecnoburocráticos y académicos en el resto del mundo, desgarrados entre la angustia por preservar el mito anterior del desarrollo, la desconfianza frente a las motivaciones de los movimientos que rechazan el crecimiento, de los conservacionistas y de las campañas de redistribución provenientes de los centros mundiales por una parte, y la conciencia de que de algún modo su pensamiento y sus políticas deben incorporar los nuevos objetivos, por otra.

Sabemos mucho menos acerca de la verdadera recepción que tuvieron estas nuevas inquietudes en los diversos estratos de la población de los países periféricos, aun cuando existen abundantes generalizaciones al respecto. Los estratos superiores y medios no pueden evitar tener cierta conciencia de los problemas debido a la acción de los medios de comunicación de masas, pero probablemente estén aún menos dispuestos que sus congéneres de los países centrales a sacar conclusiones que afecten sus propios estilos de vida: sus preocupaciones inmediatas consisten en ampliar su incorporación a la sociedad de consumo e influir sobre el Estado a fin de contener las amenazas que puedan surgir desde más abajo. Es razonable suponer que las masas de la población también están preocupadas de los problemas inmediatos de subsistencia y de seguridad pero que, incluso en las sociedades desigualmente modernizadas y semidesarrolladas,

sus expectativas materiales siguen siendo módicas. Las nuevas inquietudes pueden añadir algo al fermento igualitario existente desde hace tiempo en su seno, pero las consecuencias sólo pueden ser objeto de suposiciones, en especial en situaciones en las cuales rápidos avances de la movilización popular fueron seguidos por una súbita exclusión. Puede suponerse que existe una angustia extendida, y sólo parcialmente consciente, que busca interpretar el sentido de lo que sucede, y permitir así, a la persona y a la familia, relacionarse con una imagen del futuro, con algo más satisfactorio que la lucha sin cuartel por la simple subsistencia. Sin embargo, dicha respuesta puede adquirir formas mesiánicas o xenófobas, en vez de seguir líneas políticas más convencionales.

En esta serie de exploraciones de 'estilos de desarrollo', trabajos anteriores han criticado el uso de la palabra 'nosotros' por parte de voceros intelectuales oficiosos de las masas empobrecidas.²⁶ Hay que prevenirse especialmente contra la atribución de una conciencia común, aspiraciones uniformes y la misma capacidad de acción organizada a amplias categorías poblacionales: *los pobres, la juventud, las mujeres, los trabajadores, los campesinos*, etc. Algunas de estas categorías constituyen clases sociales que tienden a identificarse a sí mismas y a realizar una acción común; otras en cuanto formas de autoidentificación, pueden tener más realidad para el observador que trabaja con agregados estadísticos que para sus supuestos miembros. En otro estudio anterior se analizaron las limitaciones de la 'pobreza' como marco de referencia para la autoidentificación

²⁶ Véase Marshal Wolfe, "Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?" en *Revista de la CEPAL*, N° 1, ya citada.

de un grupo, y una monografía de Aldo Solari ha ridiculizado la exagerada generalización acerca de las aspiraciones de 'la juventud'.²⁷ Las personas incluidas en categorías tan amplias pueden oscilar entre media docena de autoidentificaciones contradictorias, o bien carecer de una autoidentificación que las mueva a participar en una acción de grupo. Sin embargo, las declaraciones provenientes del movimiento internacional en pro de 'otro desarrollo' comúnmente afirman que esas amplias categorías están formulando a la sociedad exigencias que sólo una minoría de sus miembros han soñado. Como corolario, se ha propuesto que tales categorías nombren representantes que se unan a los delegados de gobierno durante las conferencias internacionales, a fin de hacer oír sus supuestas exigencias. Tal reificación de amplias categorías de la población puede justificarse como una táctica destinada a crear una conciencia de grupo que ya se supone que existe, como una profecía que deliberadamente se cumple a sí misma. Esto está sucediendo en gran medida, y es una de las maneras como penetran en la conciencia popular ciertas variantes de la idea de 'otro desarrollo'. Es natural que aquellos movimientos convencidos de que 'algo debe hacerse' proyecten sus propios valores y aspiraciones sobre aquellos grupos sociales con los cuales se sienten especialmente identificados. Sin embargo, dicha actitud puede conducir a un desastroso error si se la toma como guía de una acción política dependiente de la disposi-

ción para movilizarse de dichas amplias categorías de la población. En primer lugar, puede llevar a un exceso de confianza, a la derrota y a la desilusión, en el caso que la vanguardia se crea apoyada por una masa en realidad inexistente, sólo superficialmente interesada, o preocupada fundamentalmente por cuestiones no contempladas por la vanguardia. En segundo lugar, suponer que existen intereses considerados comunes dentro de amplias categorías poblacionales enmascara conflictos de intereses efectivamente existentes y percibidos dentro de dicha categoría, como los que se dan entre los 'extremadamente pobres' y los 'relativamente pobres'. El resultado probable es una alianza entre los voceros externos —gubernamentales o no—, y los elementos más capaces de expresarse dentro de la categoría poblacional, lo cual deja fuera, o sujetos a manipulación, al resto de los miembros de dicha categoría.

Para la conciencia de una élite que intenta servir a la conciencia de las masas, resultan indispensables la humildad y el realismo, cualidades ambas que han estado muy escasas hasta ahora. La participación, como causa, ha sufrido, por una parte, de excesiva manipulación; por otra, de la excesiva confianza en la uniforme disposición a participar de las masas.

Se ha ligado a una confianza excesiva en la capacidad del Estado para resolver problemas. A su vez, esto nos lleva al tema de la confianza en el esfuerzo propio (*'self reliance'*), aún más venerable y ambiguo que el de la participación, y que vuelve al tapete después de encontrarse relativamente olvidado durante algunos años.

²⁷ Aldo Solari, *Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana*, Cuaderno del ILPES, Serie II, 14, Santiago, 1971.

5.

Confianza en el esfuerzo propio

El tema de la confianza en el esfuerzo propio, como las otras grandes líneas del 'otro desarrollo' analizadas en este trabajo, ha reaparecido como una reacción dialéctica; en las tendencias reales del crecimiento económico y del cambio social predomina una actitud opuesta. La forma en que se impone como crítica radical de estas tendencias muestra interesantes paralelismos entre distintas esferas de acción e interacción: la internacional, la nacional, la local-comunitaria y la familiar-individual. Las relaciones de dominio y de dependencia se han vuelto muy frustrantes para fuerzas importantes de todos los países, tanto centrales como periféricos. Las posibles consecuencias de un endeudamiento siempre creciente, las actividades de empresas transnacionales en continua proliferación, así como los permanentes sobresaltos producidos por las rivalidades económicas y políticas de los centros mundiales, se han vuelto muy ominosos. Todo ello ha tenido como consecuencia que regímenes de fisonomías muy diferentes busquen los medios de aumentar su autonomía mediante la adaptación de sus planes a sus recursos internos, aunque más no sea para aumentar su poder de negociación durante las conversaciones destinadas a obtener un nuevo orden económico internacional. Mientras tanto, la incapacidad del Estado providente desarrollista para atender todas las exigencias que se le formulan está creando una reacción de parte de los líderes políticos nacionales que intentan relevar al Estado de algunas de sus responsabilidades mediante una

descentralización controlada, y también de parte de ciertos sectores del público, de los cuales proviene un coro de acusaciones parcialmente contradictorias en contra de la voracidad fiscal del Estado, su paternalismo, su burocratización, y su incapacidad para resolver problemas y para proporcionar servicios eficientes o suficientes ocupaciones. Estas reacciones son evidentes en los que parecen ser Estados providentes modelo, y deberían ser particularmente agudas en países semidesarrollados que han asumido todas las apariencias del Estado moderno sin contar con los recursos, las capacidades administrativas o el consenso social necesarios para hacerlos funcionar en favor del bienestar general. En sociedades nacionales de todos los niveles de desarrollo, las frustraciones y temores resultantes han dado nuevo vigor a corrientes ideológicas y religiosas muy divergentes —cultural-nacionalista, liberal, comunitaria, anarquista— que por diversas razones rechazan la centralización, la regimentación, el paternalismo, el 'asistencialismo' la 'sociedad de masas' y otros antónimos de la confianza en el esfuerzo propio. Mientras tanto, medran las fuerzas que hacen caer a las naciones en la red de la dependencia, y a las personas en la red de la tecnoburocracia, que se limita en algunos puntos pero se refuerza en otros.

Las citas siguientes resumen las razones positivas por las cuales se insiste en la confianza en el esfuerzo propio:

"Si desarrollo es el desarrollo del hombre, individuo y ser social, tendiente a su liberación y a su realiza-