

13

ACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



GENERAL  
E/CN.12/374  
15 de julio de 1955  
ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
Sexto Período de Sesiones  
Bogotá, Colombia  
29 de agosto de 1955

PROCESADO DE  
LA BIBLIOTECA

INFORME PRELIMINAR  
SOBRE EL ESTUDIO

"LAS CONDICIONES SOCIALES DEL DESARROLLO ECONOMICO"

INDICE DE MATERIAS

	Página
I. La realidad social en el desarrollo económico .....	3
1. Necesidad de la consideración social en los problemas de desarrollo .....	3
2. Breve reseña histórica .....	7
3. Las dos grandes cuestiones .....	15
4. La situación en América Latina .....	16
II. El campo de la investigación .....	18
1. Observaciones preliminares .....	18
2. Temario .....	20
Anexo: PROGRAMA PRELIMINAR .....	35

## I. La realidad social en el desarrollo económico

### 1. Necesidad de la consideración social en los problemas de desarrollo

En la marcha emprendida por impulsar el crecimiento económico de los países latinoamericanos se ha alcanzado una altura de madurez en que quizá sea necesario prestar alguna atención a ciertos aspectos de ese proceso apenas considerados hasta ahora. Como toda exploración exige partir de un terreno conocido, conviene dar ahora como cosa sentada la vigencia general en la conciencia pública de nuestros países de algunas concepciones económicas, que la CEPAL comparte en algunas de sus publicaciones. En primer lugar la doctrina de que no basta una redistribución del ingreso para elevar el nivel medio de vida de las masas, sino que una solución estable de este problema sólo puede lograrse por el aumento del producto medio por persona, o, lo que es lo mismo, mediante el crecimiento acelerado del sistema económico. En segundo lugar, la convicción de que ese crecimiento exige el mantenimiento de una enérgica política de desarrollo, orientada con el máximo posible de previsión y mantenida con una flexible continuidad. Y en tercer lugar, la idea de que, en consecuencia, esa política necesita apoyarse sobre los lineamientos firmes de una programación acerca de cuya naturaleza y técnicas se ha venido elaborando con renovado afinamiento en estos últimos años.

De la suposición anterior - no muy alejada por cierto de lo real - es fácil pasar a otras nuevas con un pequeño vuelo de la imaginación. Supóngase, en efecto, que en un determinado país se ha llevado a cabo por algún tiempo una sostenida política de desarrollo, orientada en todos sus aspectos por un programa bien estudiado, y que esto no obstante el ritmo de crecimiento conseguido no responda a las metas propuestas. ¿Dónde están las fallas? Un examen crítico riguroso no permite descubrir errores en las proyecciones y cálculos hechos ni falsedad alguna en los datos manejados; tampoco se ofrecen contingencias externas o internas que puedan explicar el fenómeno. ¿No será entonces lícito ir más allá de los "datos manejados" en la busca de otros que no se tuvieron en cuenta o que se dieron simplemente por supuestos? ¿No estará la respuesta en la conducta económica efectiva de los distintos grupos humanos de ese país que se supuso iba a reaccionar racionalmente a las nuevas condiciones propuestas? ¿Cuál ha sido esa

/conducta real

conducta real y a qué se debe? Porque una meta de inversiones no es un proceso automático que no exija la presencia de hombres concretos con la voluntad de invertir, empresarios capaces de iniciativa, deseosos de aprovechar una coyuntura favorable; ni es posible una meta de ahorro sin hombres dispuestos a modificar razonablemente sus hábitos de consumo y sus niveles de ingreso; ni cabe alcanzar con sólo procedimientos mecánicos el necesario aumento de la productividad, sin una determinada moral de trabajo y si no hay hombres impulsados por su propio nivel de aspiración a la aceptación voluntaria de la disciplina indispensable.

Todos los términos hasta aquí deslizados - voluntad, hábitos, aspiración y moral - apuntan más allá de las fronteras de la preocupación habitual del economista y de sus instrumentos conceptuales. Pero señalar la conciencia de ese límite no vale como excusa ni como consuelo fácil de una excesiva ilusión, pues no se trata de un campo que no pueda ser explorado, conocido y tomado en cuenta de alguna manera. Ciertamente, la cuestión no es nueva para el economista, pero se presenta con caracteres agudos y quizá distintos en los países económicamente poco desarrollados. Pues en modo alguno queda resuelta con la consabida referencia a la distancia siempre existente entre modelo económico y realidad: a la precisión del cálculo matemático y de la proyección estadística se opondrían en todo momento las imprevisibles contingencias de la vida humana, llena de inercias, fricciones e irregularidades. En el caso de los países poco desarrollados - y su retraso no es cabalmente un azar histórico - no es sólo mucho mayor esa reconocida e inevitable distancia entre el modelo y la realidad, sino que pudiera suceder que faltaran en todo o en parte algunos de los supuestos y condiciones con que tiene que trabajar de modo necesario todo modelo económico. La conciencia de este hecho ha llevado a algún estudioso de las economías subdesarrolladas a lo que parecen gestos de desesperación ante los obstáculos encontrados. Sin embargo, no parece haber razón alguna para esos gestos y emociones. Cuando se señalan como poderosos obstáculos al desarrollo económico la vigencia de determinados valores y la existencia de ciertas actitudes, usos y tradiciones, no se está frente a entidades misteriosas ante las que nada quepa hacer. Es necesario ante todo conocerlas, saber cómo operan y cuáles son sus efectos, pero también es posible modificarlas en la dirección deseada, aunque sea con lentitud.

/Cuando en

Cuando en nuestro razonamiento hipotético se ha llegado a la necesidad de investigar la conducta efectiva de los distintos grupos de hombres del determinado país, sujetos insustituibles de su actividad económica, se ha estado aludiendo a la presencia de motivaciones adversas. ¿Qué motivos han tenido estos distintos hombres para no hacer lo que de ellos se esperaba? Pues bien, el estudio de los motivos - y de su alteración mediante la eliminación de inercias y la introducción de estímulos - no es una tarea psicológica que la tradición pueda considerar muy lejana del economista. Los motivos, las actitudes y las creencias que mueven a los hombres no se dan en el vacío, sino como exigencias de definidos usos e instituciones. El análisis de los motivos lleva de modo necesario al análisis de una estructura social y ésta es ya una cuestión notoriamente próxima a las preocupaciones y formación corriente del economista. Ahora bien, entre los principios generales de la ciencia social contemporánea apenas nadie niega su reconocimiento a estos dos fundamentales: primero, que estructura social y carácter - como hoy se dice - se corresponden estrechamente, siendo el uno correlato del otro; segundo, que la estructura social es un complejo de instituciones que no puede alterarse sin modificaciones paralelas y más o menos profundas en todas ellas. Esto quiere decir que cuando el economista tropieza con manifestaciones de conducta que no corresponden a sus supuestos y exigencias, es que está ante un carácter - un sistema de actitudes y motivos - que fué moldeado por una estructura social distinta de la que él pretende y necesita. Y que cuando, por la aspiración al desarrollo, trata de introducir en un país los instrumentos necesarios para su crecimiento económico, lo que hace es insertar factores de cambio en una institución que sólo pueden operar con éxito completo si los demás componentes de la estructura social se modifican en una dirección paralela.

No puede extrañar, en consecuencia, que ante el problema de los países subdesarrollados vaya ganando poco a poco la conciencia de investigadores e instituciones la idea de su carácter total. Anda ya anunciada la expresión de "desarrollo integral", y unos y otros se esfuerzan - en forma a veces quizá confusa - por precisar su contenido. Pero antes de insistir sobre este punto conviene abrir un breve paréntesis.

/Suele ocurrir

Suele ocurrir con alguna frecuencia que la primera reacción ante las dificultades que ofrecen al actual desarrollo económico estructuras sociales más o menos arcaicas, sea acudir a la historia para encontrar en la evolución social de los países dirigentes un modelo de orientación. De tal manera que si las condiciones sociales y culturales que hicieron posible la aparición y el despliegue del moderno capitalismo fueron tales o cuales y siguieron esta u otra línea en su interna mudanza, habrá que esperar que se den de nuevo por sí mismas o, en el mejor de los casos, provocar su repetición en forma más rápida y comprimida. El evolucionismo del siglo XIX y las tendencias faseológicas de algunos grandes maestros de la interpretación histórico-económica pesan con gran fuerza todavía - de modo consciente o inconsciente - en los movimientos actuales. Por ejemplo, el orden que se aconseja en el proceso de industrialización no suele ser otro que el orden mismo de su desarrollo histórico. Podrían pensar algunos en este sentido y en su forma extremada que para que un país consiga el cuadro de empresarios de que carece sería necesario esperar una nueva reforma religiosa o la formación de grupos heterodoxos y marginales.

No hay en lo anterior, claro está, negación alguna del valor que, en nuestro ámbito y para nuestros problemas, tienen la investigación y el conocimiento históricos, sino el deseo de llegar rápidamente a una advertencia: la de que se trata en los más de los casos, de situaciones radicalmente nuevas, que no pueden resolverse con el calco del pasado o con la imitación de los supuestos modelos reales ofrecidos por los países más avanzados. En el terreno de las instituciones sociales y de las condiciones humanas ocurre lo mismo que en el campo de la economía y de la técnica. Los países periféricos representan una situación nueva frente a los centros dinámicos de la economía, y ello hace que, si bien tienen la ventaja de poder utilizar préstamos de capitales y de técnica, no queden eximidos por eso del ejercicio continuado de su inventiva. En la misma esfera de la teoría han tenido que buscar y encontrar versiones originales basadas en su realidad y, por lo que al mundo de la técnica se refiere, se ha señalado repetidas veces la urgencia de encontrar también las soluciones tecnológicas más adecuadas a los propios problemas. En el plano de los usos y de las relaciones humanas se han producido asimismo situaciones radicalmente nuevas que no permiten la

/reiteración de

reiteración de otras acaecidas en circunstancias distintas y para las que quizá no existan modelos que seguir. Pues sucede a veces, a tal respecto, que éstos sólo se ofrecen como mito o como cristalización académica cuando ya se han desvanecido de hecho en la realidad. Puede así ocurrir que el modelo de empresario que se pretende copiar ya no exista propiamente allí donde se le busca, o que la imagen del obrero o de la comunidad rural puesta por delante ya no correspondan a sus posteriores transformaciones. Las advertencias de un Riesmann acerca de la ejemplaridad de los Estados Unidos para los países subdesarrollados quizá pequen de exageradas y paradójicas, a pesar de su agudeza, pero señalan un hecho esencial. No hay por qué suponer, en efecto, agotada la inventiva creadora de nuevas formas socio-culturales en la tarea de generalizar la civilización industrial. Las nuevas situaciones sociales surgidas en los países periféricos en sus afanes por participar activamente de esa civilización no pueden resolverse cara al pasado, sino por un esfuerzo de imaginación en vista del futuro. Ahora bien, como no se trata de una imaginación desligada, como la inventiva sólo puede operar contando con la realidad, es necesario examinarla de cerca y conocerla lo mejor posible. Se vuelve así, cerrando el paréntesis, a la misma experiencia, a la que mueve hoy por diversos lados a no olvidar en la tarea del desarrollo económico sus aspectos fundamentales de carácter social y humano.

Ahora bien, la preocupación por los aspectos socio-culturales del desarrollo económico no ha seguido hasta la fecha una marcha bien definida, ni siempre clara y unívoca. Por otra parte, pudiera parecer tardía. Conviene por eso dibujar un breve esquema de su desenvolvimiento.

## 2. Breve reseña histórica

En realidad no debiera extrañar a nadie este doble hecho: primero, que el estudio de los aspectos sociales del desarrollo económico venga muy a la saga de la peculiar perspectiva del economista, y segundo, que en su iniciación reitere en cierto sentido lo ocurrido con la teoría económica misma. A la postre siempre hay que partir de los afanes del día. De suerte que lo que se ha impuesto a la atención contemporánea han sido más los urgentes problemas prácticos que el despliegue interno de la doctrina. Así lo reconocen buen número de economistas, que señalan todo lo que el estudio actual de la teoría económica del desarrollo debe a los estímulos perentorios del momento. El interés y la preocupación por los países llamados

/subdesarrollados es

subdesarrollados es el resultado de una singular coyuntura histórica - precipitada por las consecuencias de la segunda guerra mundial - y se han impuesto por tanto a unos y otros como una experiencia ineludible. La teoría ha nacido así - o se ha renovado si se quiere - como una respuesta a planteamientos inmediatos, pero por las mismas razones no ha podido evitar en ciertos casos coloraciones ideológicas. Fudiera, pues, observarse con detención lo que hay que expresar aquí en breve esbozo: el doble esfuerzo que realiza el pensamiento económico de nuestros días por construir una doctrina lo más completa y rigurosa posible y por liberarla al mismo tiempo de toda adherencia extraña.

El análisis sociológico del desarrollo - de querer emplear por comodidad un solo término - reproduce con algún retraso iguales etapas. En efecto, un examen somero de las publicaciones oficiales y privadas de los últimos años que rozan de algún modo esta materia mostraría muy a las claras el triple origen del interés contemporáneo por los aspectos sociales del desarrollo económico.

Un punto de partida - el primero quizá en el orden genético y por la importancia de su experiencia - se encuentra en la misma acción práctica. Las manifestaciones que pudieran anotarse son numerosas. Pero conviene destacar las que se derivan de las reacciones suscitadas por la asistencia técnica que han venido prestando en los últimos años a países de escaso desarrollo organizaciones internacionales y gobiernos de países avanzados. Muchos de sus partícipes tuvieron la misma impresión que sólo algunos pudieron expresar en ensayos o memoranda: la de que para el buen éxito de la acción emprendida era necesario poseer perspectivas sociales más amplias y completas acerca de los países en que se desarrollaba. Algunos reconocían de modo explícito que para ese fin era muy conveniente una cooperación más estrecha entre los distintos especialistas de la ciencia social. No deja de ser muy significativo que la vieja aspiración a una concepción unitaria e integrada de la ciencia social - aunque rebautizada como "investigación interdisciplinaria" - se ofrezca hoy como un requerimiento reiterado por parte de hombres dedicados a la acción más práctica.

/Otro punto



Otro punto de partida se encuentra en la doctrina económica misma, es decir, entre algunos de los economistas empeñados en construir una teoría del desarrollo completa y satisfactoria. No se trata de considerar ahora en su detalle esta cuestión; exigiría un examen algo minucioso, pues varían mucho las expresiones terminológicas y el tenor más o menos amplio del reconocimiento. Incluso a veces aparece en la forma exagerada de lo que es casi una repudiación del instrumento económico, y que por lo mismo carece de valor para la teoría. En alguna tendencia se trata nada menos que de insertar la dimensión de lo social en la teoría misma del desarrollo, aspirando a encontrar para sus factores valores mensurables; algunos reconocen la importancia de estos factores, pero no ven manera de poderlos incluir como parámetros en la construcción de su modelo; otros - los más - se contentan con señalar la necesidad de un complemento de perspectivas y aspiran de nuevo a una integración de los diversos resultados adquiridos en forma aislada e inconexa por la ciencia social. Los antecedentes de estas distintas posiciones se encuentran ya en la historia misma de la ciencia económica y a ellos se acude más o menos explícitamente. Para los fines de esta reseña basta con lo dicho, pues lo que realmente interesa es tomar nota de esta renovada apelación a la historia, a la sociología, a la psicología, etc., por parte de algunos economistas empeñados en formular una teoría del desarrollo.

El tercer punto de partida del interés actual por los aspectos sociales del desarrollo se encuentra, como era de prever, entre los distintos especialistas de la ciencia social - aparte de los economistas - que tratan de aplicar sus diversas perspectivas a un problema que a todos impone una de las experiencias capitales de nuestros días, o que son conscientes de lo que ha denominado recientemente C. Brinkmann la dimensión sociológica de las disciplinas humanas. Sin embargo, las propuestas que llegan desde este lado no dejan de ser algo vagas y confusas, cosa que se comprende sin más por carecerse en general de un planteamiento unitario. Además, conviene tomar nota de que, por circunstancias muy peculiares del momento, no ha sido la orientación tradicional del sociólogo lo que ha solido imperar, tanto como la orientación y los especiales métodos de trabajo del antropólogo y, en menor medida, los del psicólogo social. En las selecciones bibliográficas y en algunos de los intentos de síntesis aparecidos últimamente, se muestra patente el carácter disperso y heterogéneo de toda esta dirección. Por último, cabe

/incluir en

incluir en esta corriente la aportación de algunos escritores, preocupados por el desarrollo económico desde ciertos ángulos de valor y que han planteado en consecuencia el tema, en modo alguno desdeñable, del tipo de crecimiento que convendría fomentar. Sólo aquél, por ejemplo, que estimulara e hiciera posible al mismo tiempo la realización de los valores de la persona que son el supuesto moral de la cultura. O, si se quiere, formulado en términos neutrales, ¿cuál es el precio en valores humanos que ha de pagarse según sea el tipo de desarrollo y el ritmo de crecimiento que se le imprima?

Estas rápidas consideraciones muestran por lo pronto que la atención dirigida hacia los aspectos sociales del desarrollo ha llegado con relativa rapidez a un nuevo nivel; pero asimismo que todavía se impone, desde la perspectiva teórica, un gran esfuerzo por elaborar y sistematizar lo que se apunta fragmentario por unos y otros. Pues es claro que sin un mínimo de apoyatura teórica es imposible orientar la investigación concreta, ordenar los resultados obtenidos en pesquisas realizadas en forma dispersa y al azar de las circunstancias, y distinguir lo verdaderamente esencial de lo que es accesorio o carece en realidad de importancia. Ese afán por el rigor científico es, por otra parte, una exigencia de la acción práctica, pues, como es sabido, las cuestiones político-sociales relacionadas con el desarrollo económico están más expuestas por naturaleza que las rigurosamente económicas - o las de carácter técnico - a revestir en seguida coloración ideológica o a encontrar pronto respuestas, tan improvisadas como imprecisas, en los intereses y en las emociones. La única garantía de una actividad continuada y de amplios horizontes está en la labor de depuración que pueda alcanzar una investigación competente.

Tras la aparente diversidad de todas estas tendencias hay algo ganado definitivamente: el concepto total o integrado de desarrollo que antes se menciona. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su sexto período de sesiones, aprobó una resolución <sup>1/</sup> en que se traduce de modo bien expresivo ese estado de opinión, pues se reconoce que para acelerar la realización de los diversos planes y programas es necesario un "estudio continuado,

---

<sup>1/</sup> Véase la 521 (VI).

completo y metódico de cada uno de los aspectos del desarrollo económico." No cabe duda, por tanto, de que en esta concepción se toma en cuenta no sólo la adecuada integración de los aspectos agrícolas e industriales, tecnológicos y de organización, sino de los que derivan de la estructura social en su amplio sentido y de las relaciones humanas existentes. Así parece desprenderse del memorandum del Secretario General <sup>2/</sup> en que, respondiendo a la mencionada resolución del Consejo Económico y Social, se ofrece una lista de las materias hasta ahora no estudiadas por las Naciones Unidas y sus agencias especiales. En esa lista aparecen algunos de los temas que luego se indican en el presente trabajo y que pertenecen al campo de los aspectos sociales y humanos del desarrollo económico.

Si ahora se examina el panorama que ofrece el estado actual de la investigación, podrá verse que en el conjunto de sus manifestaciones coincide con los resultados de la comprimida reseña que antes se realiza de la confrontación entre teoría y realidad. En efecto, el examen de las bibliografías publicadas y de las diversas noticias acerca de los trabajos emprendidos destaca sin dificultad el carácter circunstancial y particularmente condicionado de la mayoría de ellos. Suele reconocerse - y no es, por ello, novedad repetirlo aquí - que todos esos trabajos carecen por lo general de un cuadro teórico capaz de ofrecer hipótesis o principios generalizables y que tampoco muestran uniformidad alguna en los métodos empleados. Sin embargo, los diversos motivos de su aparición esbozan un cuadro significativo. Se ha hecho observar en este sentido que predomina en lo geográfico una marcada predilección por los continentes asiático y africano, y que en lo teórico pesa a veces con exceso la perspectiva etnológica. Ambos hechos no son difíciles de explicar y a uno de ellos habrá que volver luego, aunque sea brevemente. Lo que importa ahora es que, a consecuencia de los mismos, pudieran algunos recibir la impresión de que el estudio de los aspectos sociales del retardo económico se confunde, o tiende a confundirse, con la investigación de pueblos muy primitivos o fuera de la

---

2/ Véase Economic Development of under-developed Countries. Processes and Problems of Industrialization. List of Subjects for Further Study (documento E/2689).

civilización occidental. Ante los peligros de este error conviene ponerse en guardia desde ahora. No puede afirmarse de antemano en qué medida cabe utilizar con éxito toda esta literatura ni qué posibilidades de generalización contiene; lo que no ofrece duda es que constituye ya un caudal relativamente abundante, y rico por lo menos en vislumbres y sugerencias.

Para los fines que aquí se persiguen quizá convenga considerar ahora las formas que ha tomado esa investigación. Destaca ante todo la realizada o propuesta en los Estados Unidos por varios centros de investigación universitarios. Como no se trata de una reseña exhaustiva, baste con recordar ante todo la labor del Research Center in Economic Development and Cultural Change, con sus conocidos cuadernos del mismo título, y el programa de trabajos del Research Center in Entrepreneurial History de Harvard, que es una fuente de permanente inspiración para todos. En algunos países europeos empiezan a trabajar centros análogos, aunque orientados las más de las veces hacia sus respectivas zonas coloniales. En América Latina hay también alentadores comienzos, de los que sólo - asimismo a título de ejemplo - pueden citarse algunas de las investigaciones emprendidas por la Escuela de Sociología y Política de Sao Paulo y por el Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad de Puerto Rico. En ambos casos domina idéntica preocupación de servir al desarrollo económico de los respectivos países.

Entre las organizaciones internacionales, ocupa el primer plano - respecto al tema preciso de que ahora se trata - la UNESCO, cuyo Departamento de Ciencias Sociales ha creado sucesivamente el Consejo Internacional de Ciencias Sociales y el Centro Internacional de Investigaciones acerca de las repercusiones sociales del progreso técnico, que a su vez organizó en marzo de 1954 un coloquio en el que se concentra el estudio de esas repercusiones sobre el problema de las motivaciones económicas. El mencionado centro se propone crear otros de carácter regional, y ya se encuentra en proyecto la creación de un instituto de investigaciones (en cooperación con ECAFE, la OIT y la FAO) para el sur de Asia.

Como todas estas actividades están muy cerca de las preocupaciones que aquí se sustentan, no deja de tener interés examinar algo de cerca su historia, pues en ella se muestra la natural incertidumbre que todavía hay en la orientación de las investigaciones y en la designación de sus temas. Puede observarse así que dentro del programa del Consejo Internacional de

Ciencias Sociales figura en su punto segundo el estudio de la industrialización y el desarrollo económico, declarándose asimismo que en una etapa ulterior se habrán de investigar "las condiciones sociales del aumento de la productividad". Pero donde más notorias fueron las aludidas oscilaciones fué en la iniciación de los trabajos del Centro de Investigaciones sobre las repercusiones sociales del progreso técnico. Se eligió este título a falta de uno mejor, luego de examinar diversos otros. Esto no se dice, claro es, en son de crítica, sino para perfilar una situación que a todos concierne. La indecisión terminológica - que a veces no envuelve discusiones de contenido - sólo pone de relieve el carácter de tanteo de la etapa inicial. Por detrás de esto está una y la misma experiencia, una y la misma cuestión.

Es significativo a este respecto que una organización como la Asociación Internacional de Sociología (AIS), patrocinada por la UNESCO, haya elegido para el tercer congreso mundial que habrá de celebrarse en 1956 el tema de "los problemas de las transformaciones sociales", en el que se incluye en especial el caso de los países insuficientemente desarrollados. También una institución privada internacional del prestigio de INCIDI (Instituto de Civilizaciones Diferentes), que ha aportado materiales muy considerables en sus últimas reuniones, se propone estudiar en la de 1955 el problema de las élites y de la movilidad social en los países tropicales y subtropicales.

Prescindiendo de otros ejemplos que alargarían demasiado esta lista, sólo queda por anotar la diversidad de problemas de carácter social relacionados con la economía que en la actualidad se investigan por diversos organismos de las Naciones Unidas, y cuyo entrecruce y solapamiento ha sido recientemente objeto de la atención del Administrative Committee on Co-ordination. He aquí su escueta reseña sometida a un mínimo de ordenación: desarrollo de la comunidad (UN-UNESCO); reforma agraria (FAO-UN-UNESCO); formación profesional en la agricultura (OIT); movimientos migratorios internos (UN); urbanización (UNESCO); factores psicológicos que afectan a la productividad (OIT-UNESCO); educación obrera (UNESCO-OIT); relaciones humanas en la industria (OIT); política social respecto de los problemas indígenas (OIT-UNESCO); niveles de vida (OIT), y otros más. Esta lista muestra todo el enorme material que en poco tiempo puede encontrarse reunido, así como la necesidad de que se emprenda la tarea de ordenarlo desde puntos de vista unitarios. En cierto sentido, esta tarea ha sido cumplida ya por el

/propio Consejo

propio Consejo Económico y Social, cuyo reciente International Survey of Programmes of Social Development constituye un acabado resumen de todo ese ingente material. Ahora bien, como el título indica, este excelente trabajo está concebido desde el punto de vista de la acción y de la política sociales, que no coincide exactamente con la perspectiva que aquí se mantiene dictada por las exigencias de un programa y de una política de desarrollo económico. En cualquier caso hay que congratularse de la aparición de este compendio, no sólo por la riqueza de su contenido - siempre aprovechable desde nuestra perspectiva -, sino por la idea, subyacente en él y claramente expresada en su introducción, de que el desarrollo económico y el desarrollo social no son sino dos caras del mismo fenómeno.

El apretado examen que acaba de hacerse del estado reciente de la investigación de las cuestiones sociales relacionadas con el desarrollo económico confirma, por lo menos, lo antes sostenido acerca del nuevo y elevado nivel en que se encuentra la actual preocupación por estos temas. Pero apunta asimismo la urgencia de nuevas tareas.

Es necesario, en efecto, ponerse cuanto antes a la obra de aclarar y sistematizar todos esos temas, tratando de concentrar el esfuerzo futuro en el punto estratégico del desarrollo económico, es decir, en aquello que exigen tanto su teoría como su programación. La organización de semejante investigación tiene por lo pronto estas metas inmediatas:

- a) Determinación de los temas fundamentales. Aunque no fuera posible el acuerdo rigurosamente teórico, sí podría llegarse a un consenso sobre los temas empíricamente más esenciales. Dicho en otra forma: acerca de un estudio de aquellos factores que se presumen más decisivos e importantes.
- b) Fijación de prelación. O sea, planeación de las investigaciones de acuerdo con las urgencias del momento y con los intereses puros del saber. Existen investigaciones a corto y largo plazo que es necesario equilibrar por ser ambas igualmente necesarias.
- c) Unificación de los métodos. Se impone la aceptación y el empleo de métodos idénticos o semejantes en las investigaciones emprendidas en los distintos países y regiones, de suerte que puedan traducirse entre sí, permitiendo la comparación fácil de sus respectivos resultados.

/Pudiera pensarse

Fudiera pensarse que en esta fase inicial, el instrumento más adecuado para lograr la ordenación propuesta quizá estuviera en los procedimientos del coloquio o seminario, como los patrocinados por la UNESCO. Y que el paso inmediato estaría en la creación de centros capaces de coordinar esfuerzos y de orientar la investigación desde los puntos de vista ya claramente definidos. Pero se trata de aspectos que no interesa examinar por el momento.

### 3. Las dos grandes cuestiones

El camino seguido hasta aquí ha sido de consideración retrospectiva y exploratoria, en que quizá ha predominado la impresión de lo indefinido y vacilante. Tenía que ser así y se aceptaron por eso de un modo consciente y voluntario los términos menos comprometidos. Pero ha llegado ya el momento de asentar unos puntos firmes y de escapar de la vaguedad de expresiones reiteradas como la preocupación por los aspectos sociales del desarrollo y otras semejantes. La mejor manera de proyectar la necesaria claridad inicial consiste seguramente en contestar con precisión a esta pregunta: ¿cuáles son las cuestiones fundamentales a que en una u otra forma aluden todo este tipo de estudios? Sin duda alguna, estas dos: las condiciones sociales del desarrollo económico y los efectos sociales de ese mismo desarrollo. Ambas, claramente distintas, delimitan con rigor el campo de la investigación y permiten, con esta primera ordenación, un punto de partida seguro.

A las dos cuestiones se aludió ya en diversos momentos, aunque con especial insistencia a la primera. Todo lo que, con distintos giros, se dijo acerca de la actividad económica en sus relaciones con los caracteres y motivaciones humanos y con los usos, tradiciones y vigencias de una sociedad, equivalía a plantear en forma inversa, y a veces puramente descriptiva, el tema que hizo clásico la investigación weberiana con referencia al capitalismo. ¿Cuáles son las condiciones sociales que hacen posible el funcionamiento de este sistema? Reiterar la misma pregunta desde el punto de vista del desarrollo económico de nuestros días supone continuar una tradición de rigurosa precisión conceptual.

En este sentido parece problemática y discutible la preferencia de algunos escritores por el término "obstáculos" cuando examinan las dificultades de crecimiento de los países poco desarrollados. Esos obstáculos existen ciertamente, pero desde el punto de vista teórico no son sino aspectos

/peculiares de

peculiares de esas condiciones que es necesario examinar en su tenor general. Son, si se quiere, condiciones negativas con fuerza muy distinta según se trate de ausencias o de resistencias. Mas, aparte de que la teoría exija partir de lo más amplio y general, la insistencia en destacar los obstáculos conjura una postura dogmática y militante e insinúa a veces tonos de pesimismo que son perturbadores para el despliegue de la actitud científica.

La segunda cuestión, la de los efectos, no es más que una particularización de lo que trae consigo todo fenómeno de cambio, cualquiera que sea su naturaleza. El desarrollo económico es un proceso de cambio inducido que obliga a preguntarse no sólo por los efectos primarios o queridos, sino asimismo por los secundarios o imprevistos. O, como antes se dijo, el cambio económico repercute, quiérase o no, en las demás instituciones que componen la estructura social. ¿Son previsibles esas repercusiones? Para no insistir en estos planteamientos abstractos, que luego habrán de reiterarse, el problema más concreto respecto de la situación de los países subdesarrollados se ha visto de diversas maneras, pero una de las fórmulas más plásticas y directas se formula así: es necesario que esos países logren modernizarse con los métodos del industrialismo occidental, sin que por ello tengan que pagar el precio que abonaron las naciones de Occidente por su revolución industrial. Dicho en otra forma, conviene que la "industrialización no destruya la estructura moral y social de los recién llegados, como fué el caso en los viejos países industriales" (E. Heimann). Esta es la idea que en una u otra forma preside la preocupación por los efectos sociales del desarrollo económico.

#### 4. La situación en América Latina

Si para América Latina se tratara de formar un índice de los estudios de su realidad social hechos desde la perspectiva esbozada se vería que son harto escasos y en general deficientes. Como antes se indicó, su situación no puede compararse en este respecto a la de los continentes asiático y africano, que absorben, por decirlo así, la mayor proporción de las investigaciones realizadas en estos últimos años y de que se tiene noticia por las reseñas y bibliografías internacionales. Exigencias de la constelación internacional y la transformación de su acción política por parte de algunos países que aún conservan zonas no metropolitanas, explican en

/buena parte



buena parte este fenómeno. Pero también se debe a las peculiaridades de la situación de América Latina, que puede desorientar a los que no tienen de ella un conocimiento íntimo. Su unidad y diversidad, al mismo tiempo, desde el punto de vista socio-cultural, los contrastes entre sus grandes masas agrarias y sus vigorosos centros de progreso industrial y, sobre todo, el hecho de su pertenencia a una cultura que en cierto sentido ha constituido una forma periférica de la occidental, presenta un cuadro no siempre fácilmente inteligible y al que no son aplicables los patrones recitados en otras partes. Los problemas socio-culturales que plantea su desarrollo económico sólo pueden ser vistos desde dentro de esta peculiaridad, pues ni son los de otros países más desarrollados ni se confunden por entero con los que presentan algunas de sus incrustaciones de naturaleza primitiva. Ahora bien, cualesquiera que sean las razones del vacío apuntado, sobre las que no es posible extenderse más, el hecho es que existe y que es necesario colmarlo cuanto antes.

En esta situación la CEPAL no puede emprender por sí sola esa tarea, pues no dispone por lo pronto de los medios necesarios. Pero sí cree que puede contribuir a estimular el esclarecimiento de los problemas y a la coordinación de resultados de las investigaciones necesarias desde el punto de vista de sus horizontes de trabajo. No puede reduplicar la actividad de los distintos consejos nacionales para el progreso científico, ni la de las diversas instituciones universitarias de investigación social, ni tampoco pretende emprender tareas que corresponden a otros organismos internacionales. Sí le es lícito, sin embargo, colaborar con todas estas entidades y recabar su ayuda para el mejor conocimiento de todas las cuestiones de carácter psico-social o de cultura que plantea el desarrollo económico de la región y sólo, claro es, desde la perspectiva metódica que imponen sus propios intereses.

Dentro de ese espíritu, se pensó que era el momento de iniciar un sondeo más a fondo de las cuestiones antes expuestas, si bien todavía con carácter preparatorio. A la puesta en marcha de ese propósito responden precisamente estas páginas.

## II. El campo de la investigación

### 1. Observaciones preliminares

El análisis de los factores sociales es desde luego una parte del complejo número de temas que exige la consideración del desarrollo económico. Pero semejante inserción delimita ya por sí misma el alcance y la orientación del trabajo propuesto. Es decir, se trata ante todo de fijar el estado de la cuestión en los momentos actuales. Ciertamente es que la investigación está referida a una realidad, la de América Latina, y a lo que pueda ofrecer la experiencia de ella. Sin embargo, importa antes averiguar qué es lo que se conoce o se pretenda saber sobre esta materia con alguna pretensión de generalidad. ¿Cuáles son, de existir, los resultados teóricos de la investigación contemporánea sobre este punto? ¿Cuáles son las cuestiones que se destacan como más importantes? ¿Qué lagunas aparecen, por el contrario, sea en la atención o en el conocimiento? ¿Qué tipo de orientaciones metodológicas parecen aconsejables y en dónde fallan o se muestran vacilantes? Si se pudiera obtener un mínimo de conclusiones válidas quedaría perfilado el marco de referencia dentro del cual emprender con sentido la investigación metódica de la realidad que interesa. Ahora bien, este objetivo, al tiempo que justifica el rodeo teórico, fija rigurosamente su posible extensión. Pues no importa la teoría por sí misma, sino por el instrumental que ponga en las manos del futuro investigador.

De poderse llevar a cabo, el ideal consistiría en que la realidad latinoamericana estuviera ya presente desde los primeros pasos y en cada uno de los momentos de semejante ensayo de cristalización teórica. Si esto no es hacedero - cosa que cabe sospechar de antemano - siempre puede aparecer en la forma negativa o en el hueco de un interrogante. Pues el posible valor de un trabajo de este tipo está tanto en señalar lo que se sabe como en indicar aquello que se desconoce y que, sin embargo, se postula como significativo.

A pesar de la insistencia con que hoy se reconoce la necesidad de una colaboración más estrecha entre las distintas ciencias sociales, en modo alguno están resueltos en la práctica los problemas de esa denominada "fecundación interdisciplinaria". Y hay que reconocer - en guardia ante

/posibles desilusiones -

posibles desilusiones - que son peculiarmente difíciles los que se refieren a la relación entre economistas y sociólogos, entendiendo ahora este término en su sentido más amplio. Las dificultades son tradicionales y giran siempre en torno a las diferencias de rigor o precisión científica entre unas y otras disciplinas y, sobre todo, en lo que concierne a las distintas posibilidades de cuantificación y medida. Mas no es ahora el momento de extenderse sobre este punto y de hacer incursiones como de pasada sobre el discutido tema de la integración de la ciencia social. Basta con afirmar que el entendimiento no es, sin embargo, imposible, si se tiene conciencia de los propios límites y se acepta, según sea el caso, el carácter orientador y dirigente de una determinada disciplina. En el estudio del desarrollo económico como fenómeno total, se reconoce por todos sin dificultad y como algo evidente el papel decisivo y nuclear que en esa colaboración "interdisciplinaria" corresponde al economista. Es él quien debe fijar en principio las orientaciones de la investigación, mostrando las cuestiones problemáticas a su juicio más importantes y sugiriendo las tareas que estime complementarias a su propia labor.

Las diferencias en la naturaleza de cada disciplina se traducen, por otra parte, en modos distintos de trabajo que es necesario tener presentes desde ahora. La tarea más ágil del economista, siempre que disponga de datos cuantificables, no es asequible las más de las veces al historiador, al sociólogo, al antropólogo, etc., que se apoyan en otro tipo de materiales.

Esta circunstancia debe tenerla en cuenta - y por eso se alude a ella - quien se proponga estudiar los aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina, pues sin pensar en las específicas investigaciones de campo, necesita acopiar previamente aportaciones monográficas y otros materiales que, aun suponiendo su existencia - como puede suceder algunas veces -, se encuentran sumamente dispersos y no son por tanto fáciles de reunir.

La iniciación de la presente tarea no ha dejado de tropezar desde el principio con semejantes dificultades, y sólo en la medida en que puedan superarse de algún modo podrá llevarse a cabo en forma satisfactoria. Las sugerencias antes expuestas acerca de una amplia colaboración institucional aparecen así de nuevo como una imperiosa necesidad desde el ángulo de las posibilidades de trabajo.

## 2. Temario

El presente estudio aspira a fijar, como se dijo antes, lo que en los momentos actuales se cree conocer con pretensión teórica acerca de los factores político-sociales más importantes que intervienen en el desarrollo económico. Esta tarea, la de perfilar el estado de la cuestión con el mayor cuidado posible, no deja de ser puramente preparatoria, pues lo que propiamente interesa es encontrar principios teóricos e hipótesis generales que sirvan para la investigación concreta de la realidad latinoamericana.

Las partes y temas de que se compone el proyecto de este trabajo aparecen en el programa adjunto, con el detalle quizá suficiente para ayudar a entender sus líneas generales. Conviene, sin embargo, ofrecer algunos comentarios aclaratorios. Todo programa de investigación en su fase inicial es, desde luego, defectuoso, y el mayor peligro al formularlo consiste en sucumbir a la tentación de la plenitud lógica. Es decir, pretender en la articulación de sus temas que éstos deriven rigurosamente de determinada teoría o hipótesis, tácita o expresa, sin renunciar a ninguno de los que parezca exigir la construcción. Pero no es menos fatal el peligro opuesto del mero conglomerado, cuando se pretende reflejar así una comunis opinio por interpretación mayoritaria.

Hay desde luego un punto de partida de teoría sociológica - tal como se ofrece en el capítulo II del temario - que invitaba al intento de la construcción cerrada. Pero no por evitarla bastaba con ordenar los temas de acuerdo con la mayor o menor frecuencia con que aparecen en la escasa bibliografía consultada. Las cuestiones de que sucesivamente trata el sumario corresponden, en efecto, a las que en una u otra forma aparecen por lo común en la literatura examinada, pero integradas en ciertos supuestos teóricos generales. Se ha pretendido así un elemento de flexibilidad dentro de cierto orden constructivo.

Con todo, como no es posible sustraerse por completo a la fuerza dialéctica de la construcción teórica ni al deseo de ser lo más completo posible, son de presumir de antemano algunos defectos en la formulación de los temas que la experiencia habrá de confirmar en su momento. Uno de ellos es el de que todos aparezcan con igual rango cuando su importancia es de hecho muy diferente. Es cierto, por otra parte, que uno de los fines de la /investigación misma

investigación misma es determinar con alguna precisión el peso de esas diferencias. Otro de los defectos posibles en la construcción del programa es el de la desigualdad en los materiales y doctrina con que se pueda contar para cada uno de sus temas. Pudiera ser que, para alguno de ellos, los elementos - tanto empírico como teórico - sean tan escasos, que tengan que quedar en la simple aspiración del interrogante. Y aunque la confirmación se espera de la marcha misma del trabajo, convendría a veces, por lo que se refiere a una y otra falla, adelantar algunas sospechas.

La confusión reinante en el uso del término "país o países subdesarrollados", hasta el punto de situar en un mismo nivel los que más difieren por su conformación socio-cultural, y el hecho de que algunos de los índices puramente económicos más manejados sean insuficientes desde otras perspectivas, plantean la urgencia de una visión de conjunto en la teoría del desarrollo, que no es otra cosa que la tradicional perspectiva sociológica. Debe ganarse esa perspectiva a toda costa, por quienquiera que sea y sorteando los conflictos académicos de denominación o de escuela. He aquí el punto de vista que pretende aportar el capítulo segundo.

El desarrollo económico no es más, como ya se ha dicho, que un fenómeno de cambio social. Ahora bien, para los fines ahora perseguidos no conviene replantear en toda su amplitud la teoría, siempre inconclusa y nunca plenamente satisfactoria, del cambio social. Hacerlo supondría, cualquiera que fuera su interés, una incursión desviadora e innecesaria. Pero sí importa recordar de alguna forma que, frente a las ambiciosas pretensiones interpretativas de otros tiempos, el pensamiento actual, más modesto, ha sabido al menos señalar los interrogantes esenciales que han de formularse frente a todo fenómeno de cambio social. ¿Qué es lo que cambia? ¿Cómo cambia? ¿En qué dirección lo hace? ¿Con qué ritmo? ¿Cuál es su desarrollo causal? Estas preguntas valen, naturalmente, cualquiera que sea el fenómeno y formación de que se trate. Cuando se trata de países en desarrollo económico, ¿qué es lo que cambia en definitiva? ¿Cuál es la naturaleza de esa mudanza?

Podría sostenerse que estos planteamientos son innecesarios, pues lo mejor es atenerse a la experiencia manifiesta por la historia, tal como se recoge en la escueta narración de lo ocurrido en la marcha de los países económicamente más avanzados. O que, en todo caso y al hilo de una

/interpretación formal

interpretación formal tan sencilla como la que supone el proceso general de racionalización en la historia, podrían verse las peripecias de los países en desarrollo como simples fenómenos de rezago dentro de esa universal y arrolladora tendencia.

Las enseñanzas del pasado histórico en la economía de tales o cuales países no son en modo alguno desdeñables, pero de seguro son insuficientes en su tenor literal y sin ir más allá de sus datos externos. No bastan tampoco puntos de vista muy generales, como el antes indicado, por luminosos que puedan ser.

Es necesario, pues, ceñir el problema con mayor precisión. Lo que cambia cuando se habla de desarrollo económico es una estructura social en su totalidad, a lo largo de una línea demarcable entre dos momentos precisos. Quiere decir esto que nada se puede expresar con alguna claridad a este respecto si no se sabe desde dónde se cambia y hacia dónde se produce este cambio. O, si se quiere en otra forma, que no se puede hablar vagamente de sociedades en desarrollo. Se impone, al contrario, partir de un conocimiento tan cercano como sea posible de su estructura social, que es lo que cambia propiamente en su conjunto. Ahora bien, supuesto de ese conocimiento es una tipología de las estructuras sociales, objeto que persigue el pensamiento contemporáneo desde diversos ángulos.

Se ha advertido en efecto que, por bajo de la diversidad de las estructuras concretas o históricas de las diversas sociedades, hay ciertos esquematismos en las actitudes y en las relaciones más elementales que no sólo permiten agruparlas de una u otra manera, sino que constituyen el supuesto fundamental o fundante de todas sus manifestaciones. Son esos esquematismos los que pretende formular precisamente la teoría analítica de la estructura social. No se trata empero de sutilezas enigmáticas, ni de datos demasiado alejados de las urgencias más prácticas. ¿Por qué se ofrecen en una sociedad formas reiteradas de conducta racional que sólo con dificultad se dan en otras? ¿Por qué las instituciones de un país - políticas o económicas - funcionan atentas a lo que sólo es una exigencia objetiva, al paso que en otros, al contrario, acogen toda suerte de elementos perturbadores desde ese punto de vista? Las facultades y obligaciones de una actividad se dan aquí estrictamente precisas y delimitadas, mientras que en otra parte se muestran confusas dentro de un ámbito de múltiples implicaciones. ¿Por qué razón?

/Racionalidad,

Racionalidad, universalidad o particularismo, carácter difuso o específico de una relación, etc. son los términos que, en las tipologías analíticas de nuestros días, denotan los elementos últimos y decisivos de una estructura social, de cuya existencia o inexistencia depende la posibilidad de determinadas realizaciones concretas. ¿Cabe una empresa regida por criterios particularistas? ¿Es concebible una economía moderna en general, en la que no domine el universalismo del conocimiento objetivo?

Por tanto, aunque el nivel de abstracción exigido por esta construcción teórica aleja, al parecer, de los problemas más concretos de la realidad, sin embargo, ofrece el instrumento conceptual imprescindible en qué poder interrogar a esa realidad con pleno sentido. Con este alcance y a pesar de todas las reservas, la tipología analítica de la estructura social constituye el intento más considerable y prometedor de la teoría sociológica de nuestros días. Su aplicación a los problemas que plantea el desarrollo económico aclara significativamente sus bases fundamentales. Es decir, cabe aprovecharla al menos en sus formas más logradas como una buena hipótesis de trabajo. En este sentido, ¿a qué tipo de estructura pertenecen los países latino-americanos?

El capítulo tercero, dedicado al factor demográfico, es bien representativo de las dificultades derivadas de la articulación lógica de un programa de investigación. En efecto, el elemento demográfico aparece siempre como ineludible en la constelación de condiciones de toda actividad social, sin que importe el tipo de que se trate. Nunca deja de señalarse, así, su posible significación en cualquier intento por ordenar las determinantes, factores, variables, etc., del desarrollo económico. De otra parte, la afinidad en ciertos aspectos entre las teorías demográfica y económica facilita en gran manera su contacto y mutua fecundación, pues ambas utilizan datos cuantificables y manejan iguales procedimientos estadísticos. La demografía, por último, es una de las disciplinas sociales de más persistente aspiración totalitaria, que se traduce en una peculiar interpretación de la sociedad y de la historia. Sin embargo, cuando se trata de ponderar la aportación de la demografía a una posible teoría del desarrollo económico, no dejan de aparecer algunos puntos problemáticos. En materia de análisis social, como se sabe, es decisivo que pueda resolverse el problema de la causación. Ocurre empero que algunas de las típicas correlaciones demográficas se limitan a plantear

/- más que

- más que a descifrar - la cuestión clave de la imputación causal. No es extraño, por eso, que algunos demógrafos - Spengler, para citar un ejemplo - acaben apelando a la necesidad de una colaboración más estrecha con otras ciencias, así sociales como naturales. Ahora bien, el esquema general de este capítulo y las grandes líneas de posibles investigaciones concretas no pueden ofrecer novedad alguna por tratarse de un terreno bien conocido, en que domina una elaborada tradición intelectual.

Para la teoría del desarrollo demográfico importa ante todo el análisis de la población en sus clásicos aspectos cuantitativos: tendencias de crecimiento y sus distintos modos de composición. Para el economista se trata, en su forma más precisa, de estudiar las diversas dimensiones de la población en función de los determinantes del ingreso por persona. Y el problema más general que se plantea es el de la proporción entre los diversos potenciales de los crecimientos demográfico y económico. De suerte que el porvenir de algunos países desarrollados depende de que la tasa de crecimiento de su población no supere o equilibre a la tasa de su crecimiento económico, lo que, en consecuencia, anularía sus efectos.

Ahora bien, no caben en este término generalizaciones demasiado amplias. Los efectos del crecimiento demográfico, como todos los estudiosos reconocen, varían según sean las peculiares condiciones de la unidad estudiada. Resulta indudable, pues, que se trata de uno de los puntos en que es más necesaria la guía del economista. ¿Cuáles son los problemas demográficos que considera fundamentales desde su punto de vista? ¿Cuáles son los que estima verdaderamente importantes para la realidad latinoamericana?

Pudiera suceder por eso, dadas las circunstancias de esta región, que conviniera atender de preferencia a los problemas cualitativos de la población: salud, nutrición, distribución de la inteligencia y de capacidades profesionales, etc. Son cuestiones que penetran en el ámbito de interés de otros especialistas y de otras preocupaciones, pero que, por eso mismo, ofrecen material abundante.

El capítulo cuarto, a diferencia de la construcción de tipo analítico del segundo, trata de determinados elementos estructurales concretos que ofrecen singular interés en los problemas de desarrollo. Las diferencias de conocimiento respecto a cada uno de ellos son muy grandes en lo que concierne al nivel teórico, al material empírico utilizable y a los métodos de investigación empleados.



La primera estructura concreta es la de la estratificación social, sobre la enorme significación de la cual no hay en principio desacuerdo de monta. Las diferencias en la conducta humana codeterminadas por los engranajes de la estratificación se estudian desde los más diversos ángulos, pues lo mismo pueden afectar a la fertilidad que a la actividad política, a la estabilidad de la familia que a las peculiaridades de la moda, a la religiosidad o a la incidencia de la neurosis. Desde el punto de vista de la economía, se sabe bien que su progreso guarda relación muy estrecha con las estimaciones subyacentes en un sistema de status y con las posibilidades de movimiento - ascenso y descenso - que dentro de él se ofrezcan. Para las finalidades de una política de desarrollo económico importa tener en cuenta las modalidades de la estratificación social del país en que se actúe, pues sus efectos serán muy distintos según sea su estructura, su movilidad y los niveles de aspiración que fomente y permita. La economía moderna no sólo exige un mínimo de apertura y movilidad general en su sistema de estratificación, sino movilidades específicas dentro de sus diversos grupos - empresarios, profesionales, mano de obra -, y la existencia de las formas de prestigio y de los niveles de aspiración adecuados. Estos últimos son tan decisivos como difíciles de explorar a veces, pues ya se sabe que no sólo dependen de factores objetivos fáciles de captar sino también de sutiles procesos psicológicos que influyen en la apreciación de las circunstancias por los interesados, impulsándolos a la pretensión o a la renuncia. En el último caso, la barrera a la mejora de posición social que se impone a sí mismo un individuo tiene iguales efectos socio-económicos que la derivada de impedimentos objetivos.

En América Latina se han hecho algunos esfuerzos encomiables por conocer las peculiaridades de su estructura social, pero hay que reconocer que son todavía insuficientes y que deben colmarse numerosas lagunas. En esta materia cierta se exigen, sin embargo, algunos pasos previos, que no se iniciaron sino hasta hace poco. Impera tal diversidad en los métodos de investigación, que no es fácil llegar a resultados unitarios o comparables entre los diversos países.

El influjo de la estructura familiar y de las relaciones a que da lugar, como "obstáculo" a la actual racionalización económica es cosa tan conocida como el peligro de una rápida transformación. En este sentido, es natural que desde uno y otro punto de vista se esté analizando el fenómeno con sumo interés en los últimos años, y que exista, por ejemplo, una acumulación de materiales relativamente copiosa respecto a ciertos pueblos asiáticos y africanos. La exploración es mucho menor - si es que existe - con relación a América Latina. Aunque en principio justifica que así ocurra la menor importancia del problema en cuanto a ella - fuera de las regiones con comunidades indígenas -, pudieran encontrarse algunos aspectos merecedores de investigación: residuos familísticos como el compadrazgo o las condiciones vigentes acerca del trabajo de la mujer. Se da por supuesta también la preocupación por el deterioro de las vinculaciones orgánicas tradicionales, que es uno de los efectos del desarrollo industrial; su estudio, sin embargo, corresponde a una perspectiva distinta.

Aunque las orientaciones teóricas no son muy precisas - y empiezan ya en la terminología que se emplea -, las estructuras rurales y urbanas, por sí mismas y en sus relaciones recíprocas, merecen cada vez mayor atención de los estudiosos. En efecto, el "urbanismo" como forma de vida - casi es ocioso repetirlo - marcha paralelamente al desarrollo de la civilización moderna, técnica e industrial. En este sentido, las Naciones Unidas han patrocinado con mucho interés las actividades relacionadas con el "desarrollo de la comunidad", así como las investigaciones sobre "urbanización". En los últimos años son numerosos los materiales acumulados con relación a estos problemas. Predominan también por su número los relativos a los continentes asiático y africano, aunque no faltan del todo en América Latina. Sin embargo, varían en extremo las orientaciones metodológicas empleadas, pues son muy distintos los puntos de vista prácticos y los intereses de conocimiento. Se impone, por consiguiente, una aclaración previa de esta materia, sobre todo cuando se pretende enfocarla desde la perspectiva del desarrollo económico. Sin que esto implique diferencias tajantes en la realidad, sino en las orientaciones metódicas tan sólo, una misma comunidad rural ofrece matices diferentes a la orientación económica y a la preocupación práctica de la política social. Sin embargo, si es verdad que no sobran las investigaciones de la comunidad rural en la América Latina - sobre sus formas /de vida,

de vida, la distinta significación del éxodo rural, la disolución de unidades campesinas, etc.-, todavía son más escasos los estudios acerca de las ciudades. Se sabe que éstas pueden estudiarse desde el ángulo de la ecología social o por lo que significan como centros de difusión e instrumentos de innovación en el desarrollo económico. En todo caso, estos estudios importan tanto más cuanto que no dejan de parecer problemáticas algunas afirmaciones corrientes acerca del carácter necesario y uniforme del denominado proceso de urbanización.

Dentro del cuadro general de estas consideraciones, el economista se ha interesado ante todo por los impedimentos que la estructura agraria opone o puede oponer al desarrollo económico. En este punto, la lista de las cuestiones principales - desde los problemas de tributación hasta los de arriendo, pasando por otros más - es de reconocimiento unánime y puede enfocarse objetivamente en cada caso concreto mediante el análisis científico, aunque luego se presenten, como es bien sabido, ramificadas complicaciones políticas. Son asimismo considerables las aportaciones realizadas en este tema por diversos organismos de las Naciones Unidas.

Las raíces espirituales de la economía moderna son bien conocidas a partir sobre todo de la obra weberiana y de las polémicas, complementos o atenuaciones que suscitó. La valoración del conocimiento como una forma de capital es tan corriente entre los entendidos como el del papel que se asigna a la innovación en el progreso económico. Por otra parte, la bibliografía acerca de la invención tecnológica comienza ya a ser indeminable. Quiere esto decir que no son escasos - sino, al contrario, quizá excesivos - los materiales doctrinales y empíricos que hay que manejar y ordenar. Sin embargo, la resistencia que el tipo de algunos de sus datos opone a la cuantificación y a la medida es una dificultad en las tareas de la investigación concreta. De cualquier modo, debe intentarse hacerlo, sobre todo, en vista de las circunstancias de los países latinoamericanos. A esto se refiere el capítulo quinto.

Los supuestos de motivación de la actividad económica los contienen las tradiciones culturales de un pueblo, e influyen en ellos las tendencias dominantes de su educación general. Los que requiere la economía moderna son muy precisos y pueden faltar total o parcialmente. No se trata tan sólo del problema de la alfabetización ampliada, por importante que sea, sino de los

/valores vigentes

valores vigentes en una sociedad, que determinan los planes de vida más concretos y las aspiraciones que mueven a los individuos en sus afanes cotidianos. Conviene advertir, sin embargo, que cuando en investigaciones de este tipo, se señalan como adversos determinados valores y vigencias, en modo alguno se hacen informaciones absolutas, sino que se indica simplemente aquello con que hay que contar de modo necesario como medio cuando de verdad se quiere alcanzar el fin del desarrollo económico.

En este punto, hoy es un hecho central la posición que la ciencia ocupa en una determinada sociedad. Desde la perspectiva del desarrollo económico es necesario averiguar el prestigio logrado por la ciencia -o más aún por la actitud científica - en un país y, sobre todo - cosa más fácil -, lo que se denomina en la actualidad "organización social" de la ciencia. Es ésta, sin duda, uno de los índices más claros de las distancias que todavía separan a unas naciones de otras.

Es innecesario insistir sobre la importancia de la invención lógica y la educación tecnológicas en los momentos actuales. Lo que hoy se sabe sobre la sociología de la invención permite plantear sin dificultad el esquema de las investigaciones necesarias. Sólo dos observaciones generales son pertinentes en este momento. En primer lugar, que, si bien los economistas han señalado repetidamente los problemas que ofrece la adaptación de la técnica desde el punto de vista de la proporción mano de obra-capital, tampoco debe olvidarse que todas las innovaciones técnicas llevan consigo cambios diversos en las relaciones humanas, en las formas del derecho y en otras instituciones sociales. A este respecto, el sociólogo Louis Wirth afirma que "las posibilidades de elección entre las innovaciones tecnológicas habrán de depender de los efectos secundarios y terciarios del cambio más que de una simple consideración del aumento de productividad". Aunque no se acepte esta opinión en su tenor literal, puede aceptarse que señala claramente un problema. En segundo lugar, frente a la preferencia que casi siempre se otorga a las técnicas materiales, importa subrayar que, para la teoría y la práctica del desarrollo económico, no son menos importantes las técnicas sociales, humanas o de organización. Como ha observado justamente E. Staley, los problemas de su invención, innovación y adaptación son tan decisivos como los de las técnicas materiales, y sin duda menos estudiados.

Los capítulos sexto y séptimo son, sin duda, el núcleo del presente trabajo y representan en cierto sentido las dos caras de un mismo fenómeno. Su materia plantea al análisis sociológico cuestiones semejantes en los países poco desarrollados, pues los modelos de los respectivos papeles sociales a que se refieren han variado históricamente. No es posible, desde luego, afirmar a priori que sus fases sean inexorables ni que hayan de repetirse de modo necesario. Sin embargo, el estado de la investigación respecto a ambos temas es muy distinto. La aportación doctrinal es abundantísima sin duda para los dos en relación con los países más avanzados de Occidente. Y no dejan de ser también relativamente copiosos los materiales reunidos - por investigaciones privadas o por organismos oficiales - acerca de los problemas que presenta la mano de obra en algunas regiones atrasadas. Pero no puede decirse lo mismo respecto al tema del empresario.

No es necesario hacer profesión de fe shumpeteriana para reconocer la importancia capital de esta cuestión. Su reconocimiento en principio es tan unánime que casi se ha convertido en un tópico exento de mayor examen. Por lo que al desarrollo futuro de América Latina se refiere, nadie duda de que su intensidad - cualquiera que sea el grado de influjo que sobre él ejerza la acción pública - dependerá sobre todo de que exista o no una capa empresaria capaz de cumplir con su misión histórica. ¿Qué es lo que se sabe sobre ella? La investigación teórica, histórica y sociográfica del empresario latinoamericano es, en este sentido, una de las tareas más urgentes y de mayor fecundidad.

Ninguna investigación de este tipo puede comenzar sin apoyarse en un conocimiento de la evolución histórica de la empresa y de los modelos que de ella ofrece el mundo contemporáneo. Las mutaciones históricas de la empresa y de los tipos humanos correspondientes han sido objeto de una atención continuada por parte de los historiadores de la economía, de tal manera que su tradición puede concentrarse sin dificultad en una tipología reciente como la de Edgar Salin. En cambio, los modelos contemporáneos que ofrece la empresa en los países más desarrollados presentan diversas características cuyo conocimiento es indispensable.

/En esa

En esa tarea es necesario partir de una consideración de la empresa como institución social, al lado de otras instituciones y relacionada estrechamente con ellas. En efecto, como toda institución, la empresa no es otra cosa que un conjunto de papeles sociales, cuyos portadores, motivados en una cierta dirección, gozan de un status social determinado. Este rápido esquema encierra, sin embargo, las cuestiones fundamentales. ¿Cuál es el papel social del empresario? ¿Cuáles son sus principales tipos desde un punto de vista analítico? ¿Cuáles las características internas de la empresa? ¿Cuáles las actitudes sociales dominantes frente a ella?

Sólo a título de ejemplo es posible ahora perfilar un poco más esas cuestiones. Así, la fisonomía de la capa empresaria de un país en un determinado momento dependerá del tipo concreto de empresario que en ella predomine. Para averiguarlo es posible hacer uso de una u otra de diversas tipologías. Una de ellas, de rasgos tan sencillos como la de Denhof - comentada por J. Brozen - inducirá a preguntarse si existen o no empresarios innovadores y en qué relación están con los imitadores y con los rutinarios y osificados. Otra, más analítica - la de Cole - incitará a investigar si predomina el empresario de tipo empírico, el de carácter rutinario o el orientado por la previsión y exploración científicas. Y así sucesivamente.

Las características de la empresa dependen de su propia organización, de cómo se ofrezca la formación y movilidad internas de la clase empresaria, y de los ideales, tanto económicos como sociales, de sus figuras representativas. De estas distintas características dependen a su vez tanto el vigor de la empresa en el sistema económico como el grado de su aceptación social. La significación de las distintas formas y problemas de la organización interna - el número y articulación de sus directores, la centralización y descentralización en las decisiones, etc. - es hoy objeto de investigación minuciosa. Menor atención se concede a las otras cuestiones indicadas, que sin embargo tienen gran importancia en el análisis socio-económico. ¿Cómo se recluta y se forma la capa empresaria? ¿Es de carácter abierto o cerrado? ¿Impera la formación por la experiencia o contribuye a ella una preparación profesional? ¿En qué consiste ésta y por quien se ofrece? ¿Cuál es el status social de esa capa empresaria? Dicho de otra manera, ¿forma o no parte de la élite dirigente? Mas, si conviene averiguar asimismo cuáles son las /actitudes económicas

actitudes económicas y los ideales sociales de los empresarios - de lo que es sólo una parte su disposición frente a los obreros -, no importa menos conocer las actitudes sociales generales frente a la empresa. El clima creado por esas actitudes es decisivo, sin duda alguna, para la actividad del empresario, aunque no baste a determinarla rigurosamente.

¿Cuál es la situación de los países latinoamericanos respecto de todos y cada uno de los aspectos reseñados? Según sean los intereses y las posibilidades, la investigación requerida podrá ser de uno u otro tipo, histórica o puramente sociográfica y de la actualidad.

Respecto de la situación de la mano de obra, a pesar de lo antes aducido, se impone un esfuerzo de sistematización con el fin de plantear los problemas del modo más completo posible. Descartando por lo pronto las cuestiones de política social, la mano de obra es ante todo para el economista un problema de oferta y de organización de un mercado. Ya en este punto resulta evidente que la situación es distinta en los países con diverso nivel económico. En los menos avanzados se requiere, por tanto, comenzar trazando un cuadro completo de la mano de obra disponible, a base del material estadístico que se pueda manejar.

Desde la perspectiva de los intereses del desarrollo económico, han ido surgiendo aisladamente otras cuestiones que deben ordenarse en un planteamiento de conjunto. Interviene en ello, en primer lugar, el problema de las resistencias o de las disposiciones favorables que ofrece el estado social y cultural de la mano de obra en determinados países o regiones. Y hay ya sobre este punto investigaciones muy valiosas en relación con las actitudes y disposiciones de numerosas poblaciones primitivas o tradicionalmente campesinas. En segundo lugar, también se plantea, desde ángulos naturalmente emparentados con el anterior, el problema de conseguir los aumentos en la productividad que requiere un mejor conocimiento de los motivos psicológicos del esfuerzo. Ahora bien, la integración y complemento de todas estas cuestiones en un todo unitario es una exigencia no sólo de la teoría y práctica del desarrollo económico, sino también de las necesidades de investigación de la realidad latinoamericana. En efecto, para decirlo brevemente, el ethos o moral del trabajo en un momento dado de una sociedad está condicionado por complejos factores que es necesario analizar y conocer en detalle. En esta tarea deben utilizarse los resultados de la moderna sociología industrial, y no sólo

en su sentido amplio sino en el más restringido que los alemanes denominan Betriebsoziologie (lugar de trabajo - work plant).

Como en el caso del empresario, los modelos históricos y actuales del obrero industrial con que se encuentran los países menos desarrollados son muy distintos, y sería erróneo creer que es necesario aceptar de antemano la reiteración de todas las experiencias por que pasó la formación de unos y otros. Sin embargo, ¿cuáles han sido y son por hoy semejantes modelos?

La investigación concreta de la mano de obra, desde el punto de vista del desarrollo económico, debe buscar respuesta a tres cuestiones fundamentales. ¿Cuál es su adaptación a la técnica y a las exigencias materiales derivadas de ella? ¿Cuál es su adaptación a la empresa y a los lugares de trabajo? ¿Cuál es su adaptación social? Los tres problemas requieren, desde luego, métodos distintos de investigación y cabe discutir su importancia relativa, pero ninguno de ellos tiene cabal sentido si no se integra con los demás.

La significación de la organización obrera es de suyo evidente. También lo es que aquí sólo se la puede examinar por el papel que juega y puede jugar en una política de desarrollo. Mayores detalles sobre unos y otros puntos supondrían entrar ya en la exposición misma de este capítulo.

En el capítulo octavo no se pretende, claro está, ofrecer un compendio de política económica. Sobre un cuadro mínimo de los resultados de la experiencia histórica en los países más desarrollados, conviene plantearse con alguna precisión cuál es el tipo de actividades que ha de desplegar el estado para la programación del desarrollo en el estricto sentido en que ésta se entiende hoy.

Como en todo caso dichas actividades se realizan a través de una burocracia, constituye ésta una cuestión bien perfilada cuya importancia no se discute. Ya se sabe, por lo pronto, la significación que han tenido en el desarrollo del capitalismo la seguridad jurídica y la racionalización administrativa. En los últimos años el proceso de burocratización - visto con alarma por algunos - se generaliza y crece paralelamente en los ámbitos del estado y de la industria. En un terreno intermedio parece surgir un nuevo tipo de dirigente que une en sí caracteres de administrador y de empresario. Por último, algunos economistas consideran que en los países subdesarrollados la clásica acción innovadora del empresario sólo puede

/llegar por



llegar por iniciativa de los gobiernos, aunque no desconocen las deficiencias de la burocracia de éstos. ¿Qué es lo que cabe decir sobre esto, en general y con relación a países determinados? ¿Cuál es la situación actual de las burocracias en los países latinoamericanos - reclutamiento, organización y competencia, espíritu de sus relaciones con el público, etc. - y qué es lo que puede hacerse para robustecerlas en su papel de auxiliares indispensables del desarrollo económico?

So pena de aceptar el peligro de perderse en un campo sin límites, no es posible intentar en detalle el examen de las relaciones entre política y desarrollo económico. Es sorprendente en este sentido la carencia de generalizaciones satisfactorias aun para los países más avanzados y mejor estudiados. Sin embargo, no faltan algunas hipótesis - partiendo sobre todo de ciertas posiciones de valor - que no sería ocioso examinar. Su exploración inicial correspondería al capítulo noveno, que en parte ha de dedicarse también a un tema concreto sumamente importante: el del papel de las capas intelectuales en la orientación de una economía. Muy alejado, al parecer, de las cuestiones concretas del desarrollo económico, tiene, sin embargo, una importancia decisiva que la doctrina reconoce y que confirman experiencias de estos últimos años. Por ello, no es extraño que el tema salga hoy de los centros de especulación académica y se convierta en motivo de preocupación para círculos más amplios. En la presente coyuntura latinoamericana esta cuestión es quizá más considerable de lo que a primera vista pudiera parecer.

En forma de apéndice se incluyen dos últimos capítulos de muy distinto significado. El primero toma ese carácter porque invierte la orientación del trabajo hasta aquí mantenida. En efecto, no trata de las condiciones sociales del desarrollo económico sino de sus efectos previsibles. Aunque planteado en forma distinta - el de las repercusiones sociales del progreso tecnológico -, es éste el problema que mayor atención ha recibido últimamente. Pero la ausencia de hipótesis generales se manifiesta bien a las claras en la extrema diversidad de las maneras de enfocar la cuestión.

Pudiera temerse que el tema invite a azarosos ejercicios de prognosis. Sin embargo, aparte de los resultados de la experiencia histórica, dado cierto tipo de estructura social, la dirección de su cambio permite proyectar algunas consecuencias inevitables. Que éstas sean de carácter desorganizador en su fase de transición en nada afecta a la cuestión teórica, aunque sí las

/convierte en

convierte en el verdadero problema de la política y de la acción prácticas.

Mayor aún podría parecer la tentación especulativa en el último de los capítulos y segundo del apéndice. Sin embargo, las cuestiones que plantea no son más que una exigencia de la precisión metodológica. En definitiva, el vigor y el sentido de toda investigación dependen de que sus supuestos sean explícitos y de que en todo instante se tenga conciencia clara de ellos.

/Anexo

Anexo

PROGRAMA PRELIMINAR

I

EL CONCEPTO TOTAL DE DESARROLLO

1. La preocupación actual por los países subdesarrollados. Cómo surge. La respuesta económica y política. Realidad e ideología.
2. El interés por los aspectos sociales del desarrollo económico:
  - a) El punto de partida de la práctica. Administración de Asistencia Técnica.
  - b) La perspectiva del economista. La inserción de lo social en la teoría del desarrollo.
  - c) La perspectiva de las demás ciencias sociales.
3. El concepto total del desarrollo.
4. Estado actual de la investigación:
  - a) Motivos de esa investigación.
  - b) Formas que ha tomado.
  - c) Tareas de su organización futura:
    - i) Determinación de los temas fundamentales.
    - ii) Fijación de prelación: investigaciones de corto y largo plazo.
    - iii) Unificación de métodos.
  - d) Papel de la Comisión Económica para América Latina, (CEPAL):
    - i) Formación de una conciencia pública.
    - ii) Estímulo y coordinación de actividades.
    - iii) Investigación metódica y posible formación de especialistas.

II

LA PERSPECTIVA SOCIOLOGICA Y LA TIPOLOGIA ANALITICA

1. El punto de vista sociológico como exigido por el problema mismo. No se trata de una cuestión de términos. La aportación histórica.
2. El desarrollo económico como fenómeno de cambio. Planteamientos teóricos sobre el cambio social. El desarrollo económico en el proceso histórico de racionalización. ¿Condiciones u obstáculos?
3. El problema de qué es lo que cambia. Desde dónde y hacia dónde. La tipología analítica de la estructura social.
4. El porqué de las confusiones acerca de los países poco desarrollados. ¿Cuál es la estructura analítica - tipo - de los países latinoamericanos?

### III

#### EL FACTOR DEMOGRAFICO

1. La aportación de la teoría demográfica y los límites del demografismo.
2. La población en sus aspectos cuantitativos:
  - a) Tendencias. El problema de la sobrepoblación.
  - b) Composición.
  - c) Movimientos migratorios.
3. La población en sus aspectos cualitativos:
  - a) Salud.
  - b) Nutrición.
  - c) Capacidades.

### IV

#### ESTRUCTURAS SOCIALES CONCRETAS

1. La tipología analítica y las estructuras concretas. ¿Cuáles son las estructuras concretas de mayor interés para los problemas de desarrollo? ¿Por qué razones?
2. Estratificación social:
  - a) Sistema de status: valores dominantes y formas de prestigio. Profesiones.
  - b) Movilidad social y profesional. Niveles de aspiración.
3. Estructura familiar y relaciones familísticas.
4. La ciudad y el campo:
  - a) Significación general de las relaciones urbanas y rurales.
  - b) Obstáculos al desarrollo económico derivados de la estructura agraria:
    - i) Distribución y tenencia de la tierra.
    - ii) Títulos de propiedad y organización.
  - c) La comunidad rural:
    - i) Sus formas de vida.
    - ii) El éxodo rural y la disolución de la comunidad campesina.
  - d) Formación de las ciudades. Desarrollo del urbanismo.
5. Problemas representativos de los países latinoamericanos. Determinación de las investigaciones necesarias.

### V

#### CONDICIONES CULTURALES

1. Tradición e innovación. Los supuestos intelectuales de la economía moderna. Innovación y adopción en los países subdesarrollados.

/2. Las

2. Las tradiciones culturales y la educación general. Su carácter favorable o adverso.
3. El hecho central: la ciencia como institución:
  - a) El prestigio de la ciencia.
  - b) Sus formas de organización.
4. Sobre la invención técnica y la educación tecnológica:
  - a) Técnicas materiales.
  - b) Técnicas sociales.
  - c) El problema de la educación técnica (vocacional y profesional, etc.)
5. La situación de los países latinoamericanos. Investigaciones aconsejables.

## VI

### EL EMPRESARIO

1. La evolución histórica de la empresa y los modelos contemporáneos.
2. La empresa como institución social:
  - a) Tipos de empresarios dominantes.
  - b) Características de la empresa:
    - i) Organización de la empresa.
    - ii) Formación y movilidad de la clase empresaria.
    - iii) Ideales económicos y sociales de los empresarios.
  - c) Las relaciones humanas en la empresa.
3. Actitudes sociales frente a la empresa.
4. Los distintos tipos de investigación:
  - a) Histórica.
  - b) Sociográfica.

## VII

### LA MANO DE OBRA

1. Sobre el tipo de trabajador industrial y su evolución. Situación contemporánea.
2. La moral del trabajo. Los motivos del trabajo y la respuesta a los distintos estímulos. Salarios. Campesinos y obreros.
3. La adopción tecnológica y el problema de la calificación:
  - a) Asimilación de la tarea mecánica: capacidades y aptitudes.
  - b) Rendimiento: fatiga y accidentes.
  - c) Aprendizaje y formación profesional.

/4. La adaptación

4. La adaptación a la empresa:
  - a) Asimilación de la disciplina.
  - b) Relaciones industriales.
5. La adaptación social:
  - a) Movilidad profesional y niveles de aspiración.
  - b) Modos de vida y ocio (hábitos de consumo y ahorro, presupuestos familiares, etc.)
  - c) Cohesión social y personalidad (marginales, desmoralizados, etc.)
  - d) Reflejos ideológicos.
6. Organización obrera:
  - a) Los modelos históricos.
  - b) Liderazgo obrero.
7. La situación en América Latina. Cuestiones representativas. Investigaciones más importantes.

## VIII

### FUNCION DEL ESTADO

1. La acción del estado en la historia económica.
2. El papel del estado en los países subdesarrollados:
  - a) Laissez faire, planeación y programación.
  - b) El estado y la programación del desarrollo:
    - i) Marco jurídico e inversión social.
    - ii) Actividades de orientación.
    - iii) Actividades de iniciativa y estímulo.
3. La significación de la burocracia:
  - a) Tareas y peligros de la burocracia contemporánea.
  - b) Los problemas fundamentales:
    - i) Reclutamiento.
    - ii) Organización.
    - iii) Relaciones con el público.
  - c) Sobre la burocracia económica.
4. Estado y burocracia en los países latinoamericanos. Tradiciones y situación actual.

## IX

### POLITICA Y DESARROLLO

1. La cuestión capital: ¿Es compatible la racionalidad económica con la irracionalidad política? Las enseñanzas de la historia en los países más desarrollados. La significación de las formas autoritarias.
2. El problema en los países subdesarrollados. Raíces de su inestabilidad y peligros de su impaciencia.

/3. Los intelectuales

3. Los intelectuales y la vida económica:
  - a) Aportaciones de la sociología de la inteligencia.
  - b) La cuestión en los países subdesarrollados:
    - i) Desarraigo y frustración.
    - ii) La atracción del extremismo.

### Apéndice

#### X

#### EFECTOS PREVISIBLES DEL DESARROLLO ECONOMICO

1. Lo que ha significado históricamente el "progreso económico". El proceso general de la racionalización.
2. Sobre la necesidad y la posibilidad de prever determinados efectos:
  - a) La repercusión en los valores dominantes.
  - b) La repercusión en la estructura familiar.
  - c) La repercusión en los modos de vida. Las vinculaciones orgánicas.
  - d) La repercusión en la política: ¿desintegración de las antiguas élites? ¿Radicalismo? ¿Desinterés político?

#### XI

#### LA COYUNTURA HISTORICA

1. Los problemas del desarrollo en el momento actual:
  - a) Los supuestos de valor. Necesidad de explicitar esos supuestos. Sistemas económicos y sistemas sociales. Importancia del punto de vista estimativo.
  - b) Las condiciones políticas de la coyuntura histórica. La polaridad dominante. El desarrollo como problema común.
2. Los supuestos generales de la programación económica:
  - a) ¿Qué es lo que se quiere? La atracción ideológica. Significación y límites de la idea de progreso.
  - b) ¿Cómo se quiere? Medios, ritmos y efectos secundarios.
  - c) ¿Quién lo quiere? La ampliación de los soportes populares. La política de desarrollo como tarea educativa.
3. La situación en la América Latina.

