

370.98

E24

CEPAL
CALDERÓN • HOPENHAYN • OTTONE
RATINOFF • GOULET

EDUCACIÓN, ÉTICA Y ECONOMÍA EN AMÉRICA LATINA



900031324 - BIBLIOTECA CEPAL

editorial
Jus

MÉXICO

1998

102049

EDUCACIÓN, ÉTICA Y ECONOMÍA EN AMÉRICA LATINA

PRIMERA EDICIÓN

D.R. © 1998. CEPAL • RATINOFF • GOULET

D.R. © 1998. EDITORIAL JUS, S.A. de C.V.

Plaza de Abasolo N° 14,

Col. Guerrero, Del. Cuauhtemoc,

06300, México, D.F.

Tel. 526-0538, 526-0540 y 526-0616.

Fax: 529-0951.

Correo Electrónico: editjus@data.net.mx

ISBN: 98-423-363-9

IMPRESO EN MÉXICO - PRINTED IN MEXICO

A MANERA DE PRESENTACIÓN

Ricardo Zapata Martí ¹

Este libro retoma un tema que si bien ha estado en el tapete del debate sobre la política económica desde hace muchos años, había perdido presencia en los años ochenta y noventa en las visiones de corto plazo para superar las crisis de pagos, fiscales y externa. Actualmente al retomarse visiones de más largo plazo en que son temas centrales de preocupación, la gobernabilidad y la sostenibilidad o sustentabilidad, el tema del desarrollo en una acepción más amplia vuelve a reclamar la atención de estudiosos y tomadores de decisión. Este libro aporta una muy interesante compilación de trabajos y ensayos sobre la verdadera dimensión del desarrollo. Plantea algo que por conocido no deja de ser esencial de recordar y reafirmar: el verdadero desarrollo es mucho más que un concepto económico medible a través del mejoramiento de variables económicas, incluso de mejoras en la distribución.

Desde la perspectiva de los autores —filósofos, sociólogos y economistas— se supera una visión reduccionista del desarrollo, puramente economicista y se proyecta a éste como el resultado esencial de consensos sociales en que las dimensiones ético-filosófica, cultural y sociológica se convierten en el eje esencial.

Es en este contexto, amplio y abierto a debates e interpretaciones múltiples, que se articula la necesidad de que la educación y el

¹ El autor es jefe de la Unidad de Comercio Internacional de la Sede Subregional de CEPAL en México.

conocimiento sean ejes centrales del proceso de desarrollo. Así adquieren una dimensión más amplia y precisa los planteamientos de que la política económica ha de ser integral, es decir, que para ser exitosa, sus logros han de ser medibles y estar en concordancia con la valoración ética que le asigne la sociedad.

La lectura de los importantes aportes de los autores lleva a tomar conciencia de que no hay consensos sociales únicos, sino que éstos han de ser específicos a las idiosincrasias culturales e institucionales de cada sociedad y que la valoración ética del desarrollo ha de derivar, en el contexto concreto de cada sociedad, en la fórmula específica que articule la búsqueda de eficiencia, productividad y competitividad, como mejoramiento tecnológico para lograr la transformación productiva que la globalización económica exige; y la equidad, como expresión socialmente aceptada de la distribución de costos y beneficios del proceso.

Tras reproducir, en el primer capítulo, el planteamiento hecho por la CEPAL en el trabajo, *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*,² en el que se desarrolla una visión interrelacionada entre educación y desarrollo, el libro amplía el horizonte de las consideraciones a los aspectos éticos, filosóficos y sociológicos del desarrollo.

El documento de CEPAL desarrolla una idea central, en torno a la cual se articularon las demás: la incorporación y la difusión deliberada y sistemática del progreso técnico constituyen el pivote de la transformación productiva y de su compatibilidad con la democratización política y una creciente equidad social. Como aproximación metodológica, postula que el diseño de estrategias y políticas de recursos humanos para la transformación productiva con equidad debe utilizar la experiencia adquirida dentro y fuera de la región, tomar en consideración las aportaciones teóricas surgidas en los años ochenta en cuanto a los nexos entre educación y desarrollo económico, e incorporar también las percepciones existentes en América Latina y el Caribe en cuanto a los resultados de la actual interrelación entre

² CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P)*, Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.

educación, economía y sociedad, y las insuficiencias que en este sentido se advierten; contribuir a crear, en el decenio próximo, ciertas condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de la región, en un marco de progresiva equidad social.

La idea-fuerza de la estrategia educacional propuesta en el trabajo de CEPAL se articula en torno a objetivos (ciudadanía y competitividad), a criterios inspiradores de políticas (equidad y desempeño) y a lineamientos de reforma institucional (integración nacional y descentralización).

Derivan lógicamente de este planteamiento los trabajos y ensayos que constituyen el resto de la obra. En el estudio de Fernando Calderón, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone se adopta una perspectiva crítica de la modernidad al abordar las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad. Tras enfatizar que la modernidad debe ser vista como posibilidad de síntesis enriquecedora entre tradición y cambio, entre apertura al mundo y afirmación de la identidad propia, los autores apuntan que en América Latina y el Caribe “puede también observarse una tensión conflictiva en la relación entre identidades culturales y democracia política, si bien en un sentido muy distinto: tensión entre la voluntad de partidos y empresarios por institucionalizar el sistema político, por una parte, y la orientación de cambio cultural y social por parte de movimientos sociales importantes, como son los movimientos éticos, simbólico-expresivos, regionales, cooperativos, indígenas, de mujeres, de jóvenes, de obreros y los localistas urbanos y rurales”.

Se plantean así una pregunta medular: “¿Cómo capitalizar, pues, la experiencia que tiene la región en la historia de cruce intercultural, para convertirla en una ‘ventaja comparativa’ en el nuevo concierto de un modo interconectado y globalizado?” Apuntan a la necesidad de tres requisitos: “La representación política de actores y demandas diversas en un marco institucional; la participación equilibrada y argumentativa de actores en el sistema de toma de decisiones; y la mayor equidad en los resultados del desarrollo económico”; y plantean un par de nuevas preguntas: “¿Cómo conciliar los

‘agentes del desarrollo’ supuestos por la propuesta de la transformación productiva con equidad, con las identidades culturales reales en la región? ¿Están los agentes del desarrollo (actores económicos, sociales y políticos), culturalmente preparados para impulsar dicho proceso?”

Su respuesta se resumiría en la necesidad de consensuar normas de conducta y derechos, crecientemente compartidos por los actores involucrados (instituciones, individuos y actores). Plantean la existencia de un triple exclusión: “discriminación cultural (sea por factores étnicos o por claros rezagos educativos); exclusión socioeconómica; y marginación respecto de los mecanismos de representación y participación políticas”. Frente a ella proponen un conjunto de iniciativas de integración que abarcan la participación creciente de dichos sectores en el sistema de toma de decisiones, y la promoción de actividades productivas, comunitarias y de capacitación, que fortalezcan la competitividad y la organización entre los sectores excluidos. Se trata, en síntesis conforme a los autores, de “asumir una visión sistémica de las relaciones entre economía y cultura: reconocer que los valores y las prácticas culturales afectan a las instituciones y al comportamiento de los agentes económicos; y que la dinámica de la economía afecta, a su vez, las posibilidades de una construcción cultural compatible y afín con los desafíos de la modernidad”.

Luis Ratinoff aporta al libro dos reflexiones que ponen en perspectiva dos temas centrales: el de la pobreza y el de la globalización. En el primero de ellos (“Teoría Económica y Pobreza”) apunta que, “la pobreza es un área residual que no tiene lugar dentro de la teoría económica”. En este sentido el autor apunta a “las frustraciones de los economistas y de otros cientistas sociales, cuando intentan definir políticas sociales, es que los pobres están en una dimensión distinta de los supuestos que se usan en los paradigmas de la riqueza y del orden, dos lecturas del desafío”. Señala Ratinoff que, “si no invertimos ahora en los seres humanos, pagaremos muy caro mañana el precio de frustrar el crecimiento, ya que el costo de oportunidad es tanto o más alto que lo que pudiera generar cualquier uso alternativo del capital”.

En su análisis crítico, Ratinoff indica que, “el discurso de la pobreza latinoamericana pareciera estar llegando a sus límites retóricos y operativos”. En este sentido concluye que, “la relación entre mercado y pobreza debería replantearse en términos de la relación del mercado abstracto, que libremente se autorregula, con el mercado real que opera dentro del contrato de derechos y obligaciones” de un orden existente, en que las imperfecciones y distorsiones no pueden ser dejadas de lado.

El segundo ensayo de Ratinoff (“Inseguridad Mundial y Educación: La Cultura de la Mundialización”) abarca un horizonte histórico en el que claramente apunta a que, “la seguridad constituye el eje de la política del siglo XX”. Señala que la tónica del mundo actual es una en que, “la mayoría de las decisiones públicas se adoptan como contribuciones para reducir la incertidumbre” y que, “las dolorosas experiencias de guerras, revoluciones, opresión política y grandes privaciones causaron hondas impresiones y fuertes sentimientos”.

El mundo de la segunda posguerra mundial surge de “la creencia de que la historia puede ser redirigida de manera positiva para prevenir las consecuencias fatales e indeseadas”. De ello deriva que, como apunta Ratinoff, “en la reconstrucción de Europa y de Japón, al principio de la posguerra se insistió en la importancia del crecimiento económico y de los sistemas abiertos comunitarios para lograr la justicia social, la paz y la estabilidad”. Así, el concepto de desarrollo “empezó a invadir los discursos públicos y a sintetizar las esperanzas de una nueva era, regulada por el progreso y el orden”. Apunta el autor que, “los pilares fundamentales de la estabilidad —que había que lograr con el esfuerzo común— eran: salud pública, educación, alimentación y seguridad en el trabajo, programas de jubilación, seguro de desempleo y ayuda para ingresos, vivienda y asilo destinada a personas con bajos salarios”. Señala que, “estos objetivos requerían una tasa significativa de crecimiento económico, de formación de capital y de estructuras productivas eficaces... (y) asimismo sustanciales transferencias de recursos de los centros comerciales a la periferia menos desarrollada”.

Pero esta búsqueda enfrentó una serie de obstáculos, de manera que, como apunta Ratinoff: “Mientras se estaba construyendo el

armazón de la cultura de la seguridad, algunas fuerzas e intereses ocultos estaban ya socavando los cimientos activamente... Al principio, los síntomas pasaron desapercibidos y al cabo de dos decenios salieron a la superficie como bruscas expresiones de realidades reprimidas durante largo tiempo”.

Por ello concluye: “El umbral del nuevo milenio está de hecho pavimentado de significativos indicios de desorden mundial... Poco a poco vamos tomando conciencia, dolorosamente, de cómo la proliferación de problemas sin resolver está redefiniendo el mundo en el que vivimos, cómo las tendencias contemporáneas más dinámicas sobrepasan a las instituciones existentes y a los valores convencionales, y cómo la sabiduría política y económica de la seguridad parece no tener respuestas para las nuevas situaciones inquietantes”. Desecha el autor que sea solamente una crisis que proviene de la actual incapacidad para percibir nuevos principios de organización tras la aparente desintegración de las instituciones y de los sistemas de valores.

Señala, en concreto, que, “liberalizar el comercio en países con economías débiles, desigualdades importantes y grupos de ciudadanos sin cohesión parece ser una estrategia de alto riesgo, sobre todo cuando se aplica como terapia de choque”. De ello deriva este enfoque, se necesita contar con ayuda internacional firme y sostenida por parte de las economías avanzadas y de la comunidad financiera mundial, ya que la capacidad endógena suele ser limitada para construir una “economía moderna, un orden político estable y, de ser posible, una estructura social cada vez más abierta”... y al aumentar la vulnerabilidad exterior, “el fortalecimiento de la cohesión de la comunidad dependa del mantenimiento de la confianza exterior”.

Así, de la búsqueda de la seguridad se ha pasado a la búsqueda de la competitividad y el posicionamiento en el mercado globalizado. Pero ello no es solamente una empresa puramente económica, “la mundialización está asociada al auge de un mercado mundial de productos culturales. No se debe confundir este mercado con el creado por reproducción mecánica de las creaciones de una minoría cultural a precios accesibles... El nuevo mercado depende de la satisfacción de las preferencias de grandes masas impersonales de audiencia y de que se les proporcionen productos culturales de fácil consumo”.

Por ello, atinadamente indica el autor que, “los sistemas educativos están sometidos a grandes tensiones. Parece que las tendencias de la mundialización han minado los fundamentos de equidad de la escuela universal”.

En otro plano, Ratinoff concluye: “La progresiva debilidad de las sociedades nacionales está afectando a las instituciones, a las interacciones, a las conductas y a los valores. Los negocios, las políticas económicas, las audiencias y los flujos de información ya no están circunscritos a incentivos locales. Desde el punto de vista de la modernización, la función de la educación es programar a los individuos para que rindan en los diferentes niveles de productividad”. De allí derivan necesidades educativas que no necesariamente apuntan a mejorar las condiciones de equidad o de igualdad de oportunidades: “La programación de los individuos para atender las necesidades de capital humano de un mundo en vías de globalización se basa en la idea de que los ingresos económicos están ligados a una estructura de empleo muy estratificada, de dimensiones mundiales: a más puestos mundiales, menos individuos se requieren y mayor es la productividad y los ingresos individuales generados”.

Así, Ratinoff lleva la discusión al tema de la educación y el desarrollo y hace algunas preguntas de suma transcendencia: “¿Deberían las escuelas asumir un papel activo en la reconstrucción de las comunidades? La tarea exige situaciones más ‘intensas’ de enseñanza y un respaldo social más extendido. ¿Cabe esperar el logro de ese objetivo en un mundo culturalmente resquebrajado por los efectos de la saturación de la información?” Y su respuesta es clara: “Las familias, las escuelas y las comunidades tienen que cumplir su misión de luchar contra las causas... si la inversión de calidad está en función de la estabilidad y de la integración social, es una estrategia equivocada programar a los individuos para que rindan como máquinas inteligentes, a menos que, cada cual acepte que el ‘mundo feliz’ de Huxley es inevitable”.

De las conclusiones de Ratinoff queda claro que el debate sobre el desarrollo es ético más que técnico; y en este sentido apuntan los últimos dos trabajos, de Denis Goulet. En ellos, debate la ética del desarrollo y los paradigmas que predominan en la actualidad y requieren de nuevas formas de análisis y medición.

En el ensayo sobre “Tareas y Métodos de la Ética del Desarrollo”, Goulet indica que, “un nuevo paradigma de desarrollo se está gestando y gradualmente gana legitimidad a pesar de la fortaleza residual, aunque aún dominante, de los modelos de crecimiento en las esferas políticas”. Señala que, “estos valores alternativos incluyen la primacía de la satisfacción de las necesidades básicas y la eliminación de la pobreza absoluta por encima del simple crecimiento económico, así como la creación de empleo, la reducción de la dependencia y el respeto a los valores culturales”.

A partir de consideraciones que recuerdan al lector los elementos que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo intenta medir en su construcción de un índice sobre el desarrollo humano, Goulet indica que, actualmente, “toda definición adecuada sobre el desarrollo debe incluir cinco dimensiones: Un componente económico que se ocupa de la creación de riqueza y del mejoramiento de las condiciones materiales de la vida; un ingrediente social que se mide como bienestar en salud, educación, vivienda y trabajo; una dimensión política que apunta a valores tales como los derechos humanos, la libertad política, los derechos civiles y alguna forma de democracia; una dimensión cultural en reconocimiento de que la cultura confiere identidad y autoestima a la gente; y una quinta dimensión, llamada paradigma de la vida plena, la cual se refiere a los sistemas de significado, símbolos y creencias relacionados con el significado último de la vida y de la historia. El desarrollo humano integral es todas estas cosas”.

Así, el autor, como los otros colaboradores en este libro, levanta preguntas relevantes entorno a cómo, “el desarrollo pone en evidencia tres cuestiones morales: ¿Cuál es la relación entre la plenitud del bien y la abundancia de bienes?; ¿cuál es el fundamento de la justicia en y entre las sociedades? y ¿qué criterios gobiernan la actitud de las sociedades con respecto a las fuerzas de la naturaleza y de la tecnología?” Enfatiza que, “si responder a estas preguntas —normativa e institucionalmente— de una manera satisfactoria es lo que hace a un país desarrollado, entonces se sigue que no toda nación con un alto ingreso per cápita es realmente desarrollada”; y concluye que, “tres racionalidades o aproximaciones básicas a la lógica convergen en la esfera de tomas de decisiones: el tecnológico, el político y el

ético". Así, "la tarea esencial de la ética del desarrollo es hacer que las decisiones y las acciones sobre el desarrollo sean más humanas... Dicho de otra forma, es asegurar que los cambios dolorosos que se hacen en nombre del desarrollo y del progreso no conduzcan a un antidesarrollo que destruye culturas e individuos y que exige sacrificios indebidos en sufrimiento y bienestar social".

Una idea central del autor es que, "la ética del desarrollo, como disciplina, es el pegamento conceptual que vincula los múltiples diagnósticos de los problemas con sus implicaciones de política". Más concretamente anota: "Esto significa que los africanos, asiáticos y latinoamericanos son capaces de inventar modelos nuevos y más auténticos de desarrollo... No es necesario que se conviertan en consumidores de un patrón único de civilización moderna para ser 'desarrollados'... El principio del auténtico desarrollo de la historia surge realmente con la abolición de la alienación... La verdadera tarea del desarrollo es precisamente ésta: abolir toda enajenación económica, social, política o tecnológica..." En términos más generales y universales, Goulet está convencido de que, "la solidaridad con el planeta del cual nosotros, los seres humanos, somos los administradores responsables, y solidaridad con las futuras generaciones, son la clave ética para lograr un desarrollo que sea a la vez humano y sostenible".

Este último argumento hace necesario, en opinión del autor en su segunda colaboración, contar con un análisis y medición de la verdadera riqueza y la productividad real. Plantea así, nuevamente, Goulet algunas preguntas centrales: "Vivir sustentablemente, con prosperidad: ¿son dos objetivos incompatibles? El meollo del asunto se encuentra en aquéllos que piden que la sustentabilidad y la prosperidad co-existan. No podemos resolver este asunto a menos que respondamos a tres preguntas previas: ¿Qué es la verdadera riqueza?, ¿cuál es la verdadera productividad? y ¿cómo se miden?".

Su respuesta es clara y sin ambages, citando a varios pensadores de distintas disciplinas y diversas posiciones filosóficas e ideológicas: "La verdadera riqueza... reside en la libertad interna que hace que uno utilice los bienes materiales de manera instrumental para satisfacer necesidades y como trampolín para cultivar aquellos bienes superiores que son los únicos que pueden proporcionar satisfacción profunda".

Afirma el autor que, “estas reflexiones nos enseñan una lección importante: que sean cuales fueren los juicios éticos que hagamos sobre las instituciones destinadas a crear riqueza, éstos necesitan estar basados en conceptos filosóficos sobre el conjunto más amplio de los objetivos de la existencia humana”.

Esta conclusión ético-filosófica tiene, como claramente indica Goulet, un aterrizaje técnico y práctico que ha de derivar en políticas y acciones concretas, entre las que apunta, a manera de ejemplo, las siguientes: “Buscar una mezcla óptima de regulaciones, auto-regulaciones e instrumentos económicos (impuestos a la contaminación o permisos transables, por ejemplo); el desarrollo de nuevas formas de contabilidad económica para reflejar, tanto el daño como la mejoría, en los ecosistemas y en las existencias de los recursos económicos; la conducción de una cooperación tecnológica empresa-a-empresa para promover un crecimiento económico equitativo y limpio; eliminar los subsidios que distorsionan hacia el fomento de un uso excesivo de agua, fertilizantes y pesticidas; institucionalizar sistemas de impuestos que estimulen la reforestación”.

En suma, los distintos aportes que conforman este libro tienen un doble mérito: abordan un tema complejo y multifacético de una forma integral y multidisciplinaria y lo hacen en un estilo a la vez provocativo y serio. Levantan una serie de interrogantes, sin pretender dar una respuesta exhaustiva o dogmática, y dejan abierta la puerta al lector para que saque sus propias conclusiones, una de ellas inescapable, que la educación, en sus diferentes niveles y modalidades, ha de asumir responsablemente la tarea de “aprender a crear formas de riqueza que constituyan el verdadero y auténtico desarrollo”.

CAPÍTULO I

EDUCACIÓN Y CONOCIMIENTO: EJE DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD¹

CEPAL

Introducción²

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presentó el documento titulado, *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*,³ constituyendo una importante contribución para una visión interrelacionada entre educación y desarrollo. Publicamos aquí, como guía del documento completo de la CEPAL, el resumen y las conclusiones, así como el capítulo V, *Objetivos, criterios y lineamientos* y el capítulo VI, *Acciones y medidas*.

En su propuesta, la CEPAL sostuvo una idea central, en torno a la cual se articularon las demás: la incorporación y la difusión deliberada y sistemática del progreso técnico constituyen el pivote de la transformación productiva y de su compatibilidad con la democratización política y una creciente equidad social. Se aclara la diferencia que separa una competitividad internacional, que permite elevar el

¹ Este primer capítulo es una síntesis del resumen y las conclusiones del documento completo de la CEPAL.

² La Introducción fue elaborada por los editores.

³ CEPAL, *Transformación productiva con equidad*. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.

nivel de vida de la población mediante el aumento de la productividad, y otra forma de competitividad, que se apoya en la depredación de los recursos naturales y en la reducción de las remuneraciones reales. En el caso de la primera, es el progreso técnico lo que permite la convergencia entre competitividad y sustentabilidad social y, fundamentalmente, entre crecimiento económico y equidad social.

En la incorporación y difusión del progreso técnico intervienen múltiples factores, entre ellos, la propuesta de la CEPAL destaca el fortalecimiento de la base empresarial, la infraestructura tecnológica, la creciente apertura en la economía internacional y, muy especialmente, la formación de recursos humanos y el conjunto de incentivos y mecanismos que favorecen el acceso y la generación de nuevos conocimientos. En este último ámbito, los rezagos en el eje educación-conocimiento comprometen posibles avances en otros aspectos de la incorporación y difusión del progreso técnico.

Recursos humanos y desarrollo son dos temas estrechamente vinculados entre sí. El reconocimiento de esta vinculación ha inducido a la CEPAL a iniciar, junto con la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), un esfuerzo sistemático con el fin de profundizar en las interrelaciones entre el sistema educativo, la capacitación, la investigación y el desarrollo tecnológico, en el marco de los elementos centrales de su propuesta, es decir, la transformación productiva, la equidad social y la democratización política. El presente documento es un primer intento de esbozar lineamientos para la acción, en el ámbito de las políticas e instituciones que pueden favorecer las vinculaciones sistémicas entre educación, conocimiento y desarrollo, tomando en cuenta las condiciones existentes en el decenio de 1990.

Como aproximación metodológica, se ha pensado que el diseño de estrategias y políticas de recursos humanos para la transformación productiva con equidad debe utilizar la experiencia adquirida dentro y fuera de la región, tomar en consideración las aportaciones teóricas surgidas en los años ochenta en cuanto a los nexos entre educación y desarrollo económico, e incorporar también las percepciones existentes en América Latina y el Caribe en cuanto a los resultados de la actual interrelación entre educación, economía y sociedad, y las insuficiencias que en este sentido se advierten.

Sobre dicha base, se formula una propuesta estratégica, se identifica y examina un conjunto de políticas que permitiría ponerla en práctica y, por último, se estima el orden de la magnitud de los recursos necesarios. Esta propuesta se nutre de diversas iniciativas que ya están en marcha en los países de la región, las que al mismo tiempo sirven para ilustrarla.

La estrategia tiene por objetivo contribuir a crear, en el decenio próximo, ciertas condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de la región, en un marco de progresiva equidad social.

Dicho objetivo sólo podrá alcanzarse mediante una amplia reforma de los sistemas educacionales y de capacitación laboral existentes en la región, y mediante la generación de capacidades endógenas para el aprovechamiento del progreso científico-tecnológico. Este planteamiento constituye una expresión particular de la noción de complementariedad entre transformación productiva y equidad que se expone y fundamenta en *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*,⁴ documento preparado por la Secretaría de la CEPAL para el vigésimo cuarto período de sesiones de la Comisión.

En esta primera parte, presentamos un extracto con una breve reseña del patrón de desarrollo de América Latina y el Caribe durante la posguerra, del "aprendizaje doloroso" de la década de los ochenta, y de los desafíos de la democratización durante los años noventa. Se hace referencia luego a la propuesta de la CEPAL para una transformación productiva con equidad, a las actuales tendencias en el ámbito productivo internacional y, finalmente, al carácter de la estrategia propuesta en este documento, que persigue, tanto la transformación productiva como la equidad. Las orientaciones estratégicas y las políticas que se formulan son el resultado de un diagnóstico contenido en la segunda parte. En ella, se analizan diversas iniciativas en curso a nivel nacional que tienen por objeto introducir cambios en la educación, la capacitación y la formación científico-tecnológica, y las recientes contribuciones teóricas respecto a los vínculos entre

⁴ CEPAL, *Equidad y Transformación Productiva: un Enfoque Integrado* (LC/G1701(SES.24/3)), Santiago de Chile, 1992. En el capítulo II de la presente obra se publica una selección del mismo.

educación y desarrollo económico. En un anexo se reseña el debate en curso en algunos países desarrollados y de industrialización tardía, de otras latitudes.

La tercera parte contiene las grandes líneas, expresadas como idea-fuerza, de la estrategia educacional propuesta, con énfasis en la enseñanza básica y media, media y media vocacional y en el fortalecimiento del desarrollo tecnológico. La estrategia se articula en torno a objetivos (ciudadanía y competitividad), a criterios inspiradores de políticas (equidad y desempeño) y a lineamientos de reforma institucional (integración nacional y descentralización).

Sobre la base de los antecedentes analizados y dentro del marco de las orientaciones indicadas, se sugiere, en la cuarta parte, un conjunto de políticas para poner en práctica la estrategia. Las acciones y medidas propuestas van acompañadas de recuadros que ilustran experiencias, diseños, metodologías y aplicaciones de las políticas en diversos contextos, tanto de la región como fuera de ella.

En la parte quinta y final del documento, y simplemente con fines ilustrativos, se estima el orden de la magnitud de los recursos necesarios para poner en práctica las políticas formuladas.

1. Desafíos

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan, en la década de los noventa, desafíos internos y externos. En lo interno, se trata de consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación; en suma, la moderna ciudadanía. En lo externo, de compatibilizar las aspiraciones de acceso a los bienes y servicios modernos, con la generación del medio que permita efectivamente dicho acceso: la competitividad internacional. En los distintos países de la región, la intensidad que dichos desafíos adquieren es diferente; pero en todos tienen especial relevancia.

2. El carácter central de la educación y la producción de conocimiento

En los países desarrollados y en las experiencias exitosas de la

llamada "industrialización tardía" en otras latitudes, existe un claro reconocimiento del carácter central que tienen la educación y la producción del conocimiento en el proceso de desarrollo; en los países de la región esta actitud se ha extendido progresivamente. La difusión de valores, la dimensión ética y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía, así como la generación de capacidades y destrezas, indispensables para la competitividad internacional (crecientemente basada en el progreso técnico), reciben una aportación decisiva de la educación y de la producción del conocimiento en una sociedad. La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es, entonces, un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad. Se entiende así que esta dimensión sea central para la propuesta de la CEPAL sobre la transformación productiva con equidad.⁵

3. La situación regional

En la mayor parte de los países de la región, los sistemas educacionales, de capacitación y de ciencia y tecnología han experimentado, en las últimas décadas, una expansión cuantitativa notable, aunque incompleta. Presentan, sin embargo, obvias insuficiencias en lo que respecta a la calidad de sus resultados, a su pertinencia con respecto a los requerimientos del entorno económico y social y al grado de equidad con el que tienen acceso a ellos los distintos estratos de la sociedad. Su institucionalidad tiende a la rigidez, a la burocratización y a una escasa vinculación con el entorno externo. La década pasada, caracterizada por la restricción de recursos públicos, la creciente apertura a la economía internacional y la democratización, configura el fin de un ciclo y hace impostergable la transición hacia un período cuyo dinamismo y desempeño estarán marcados por el grado de centralidad que las sociedades otorguen a la educación y la producción de conocimiento.

⁵ CEPAL, *Transformación productiva con equidad... op.cit.*

4. Necesidad de una estrategia

En estas circunstancias resulta fundamental diseñar y poner en práctica una estrategia para impulsar la transformación de la educación y de la capacitación, y aumentar el potencial científico-tecnológico de la región, con miras a la formación de una moderna ciudadanía, vinculada tanto a la democracia y a la equidad como a la competitividad internacional de los países, haciendo posible el crecimiento sostenido, apoyado en la incorporación y difusión de progreso técnico. Imaginar que la ciudadanía pueda tener plena vigencia, sin un esfuerzo efectivo en materia de competitividad resulta, en el decenio de 1990, tan infundado como suponer que la competitividad -necesariamente de carácter sistémico- pueda sostenerse con rezagos importantes en el ámbito de la ciudadanía.

5. Objetivos, criterios y lineamientos

La estrategia propuesta se articula en torno a los objetivos de la ciudadanía y la competitividad; adopta, como criterios inspiradores de las políticas, la equidad y el desempeño y, como lineamientos de reforma institucional, la integración nacional y la descentralización.

En el pasado, se ha hecho con frecuencia referencia al objetivo estratégico de ciudadanía; a la equidad, como lineamiento para las políticas; y a la integración nacional, como motivación del esquema institucional. En los tres planos se lograron avances importantes; sin embargo, las insuficiencias en cada uno de ellos se vinculan, a lo menos parcialmente, con la omisión en que se incurrió con respecto a los otros tres componentes de la actual propuesta estratégica: la competitividad como objetivo, el desempeño como lineamiento de política y la descentralización como componente del esquema institucional. En los años ochenta, hubo defensores de estos tres temas hasta entonces postergados, y se incurrió muchas veces en excesos de signo contrario: la competitividad, el desempeño y la descentralización debían privilegiarse a expensas de las motivaciones previamente imperantes. Esta propuesta reconoce la existencia de tensiones entre ciudadanía y competitividad, equidad y desempeño e integración y descentralización, pero se concentra en el ámbito de la complementariedad que existe en cada uno de estos planos.

6. Características de la propuesta

La estrategia tiene tres características centrales. Es de carácter **inductivo**, lo que está en la base de su viabilidad y se refleja en su diseño, basado en el reconocimiento de los cambios que se observan en la realidad regional e internacional, en la valoración de la ideas-fuerza emergentes que influyen en las posiciones, aspiraciones y percepciones de los distintos protagonistas del proceso de generación y difusión de conocimiento, y en el análisis de experiencias específicas en curso, en la región y fuera de ella, que sugieren tendencias susceptibles de generalizarse. Es, asimismo, de carácter **sistémico**; es decir, considera tanto las vinculaciones existentes entre la educación, la capacitación, la ciencia y tecnología, por una parte, y el sistema productivo, por la otra como los múltiples puentes que integran la economía y la sociedad a nivel individual y colectivo. Finalmente, da gran énfasis al **cambio institucional**. Se toma en cuenta, e inclusive se cuantifica, la necesidad de recursos financieros adicionales, pero se intenta demostrar que éstos —aunque indispensables para la reforma— no bastarían para resolver las carencias, de no mediar profundos cambios que generen una institucionalidad abierta a los requerimientos de la sociedad. Los criterios y lineamientos de la estrategia se ilustran con detenimiento en el caso de algunos aspectos, mientras que para otros, como el de la educación universitaria, se presentan orientaciones más generales.

7. Orientación de la estrategia

Los cambios que se proponen se orientan en las siguientes direcciones principales: i) desde el punto de vista político, se trata de asumir las actividades de producción y difusión de conocimientos, como tareas estratégicas de largo plazo, que requieren el más amplio consenso posible entre los diferentes actores sociales, y un compromiso financiero estable con su desarrollo; ii) desde el punto de vista de los contenidos, de focalizar la acción en los resultados de la educación, la capacitación y la ciencia y tecnología, y en su articulación con las exigencias del desempeño de las personas, las empresas y las instituciones en los diferentes ámbitos de la sociedad; iii) desde el

punto de vista institucional, de romper el aislamiento de los establecimientos educativos y de generación y transmisión de conocimiento, e introducir modalidades de acción en que los actores tengan mayores márgenes de autonomía en las decisiones, así como mayor responsabilidad por los resultados.

8. Las políticas

Se señalan y describen siete ámbitos de política. El primero enfatiza el propósito estratégico de superar el relativo aislamiento del sistema de la educación, de la capacitación y de la adquisición de conocimientos científico-tecnológicos, abriéndolo a los requerimientos sociales. La superación de dicho aislamiento se considera la fuente más fértil de dinamismo y cambio en cada subsistema y en las relaciones entre todos ellos. Los dos ámbitos siguientes se refieren a los resultados buscados con esta apertura: asegurar el acceso universal a los códigos de la modernidad,⁶ e impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materia científico-tecnológica. Los siguientes cuatro son de carácter instrumental: gestión institucional responsable; profesionalización y protagonismo de los educadores; compromiso financiero de la sociedad con la educación, la capacitación y el esfuerzo científico-tecnológico, y la cooperación regional e internacional. En estos distintos ámbitos de política se formulan lineamientos que influyen en los diversos componentes de la educación formal (preescolar, primaria, secundaria y superior), la capacitación y el esfuerzo científico-tecnológico y, muy especialmente, en los vínculos entre ellos y con el sector productivo.

9. Especificidades nacionales

La elaboración y la especificación de las políticas, así como su aplicación en las diversas circunstancias nacionales, es tarea que compete a cada país. En efecto, los caminos de acceso y participación en el

⁶ Se entiende por **códigos de la modernidad** el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna. Véase la sección 2 del Capítulo VI.

mundo moderno son múltiples. Más aún, dentro de cada país coexisten y se entremezclan, de múltiples maneras, experiencias y situaciones de gran diversidad. Sólo en el ámbito de cada sociedad nacional es posible determinar las prioridades, diseñar los planes de acción y ponerlos en marcha, conjugando las condiciones, los recursos y los apoyos necesarios para hacer viables las reformas propuestas y compatibilizarlas con la conservación y el enriquecimiento de la pluralidad y diversidad de canales de conocimiento en la cultura de cada país. Los lineamientos específicos que se esbozan en el texto deben evaluarse desde esta perspectiva.

10. Cooperación regional e internacional

Hay cuatro campos principales en que la cooperación regional e internacional puede desempeñar un papel importante en la aplicación de las estrategias y las políticas propuestas en este documento. Se trata de la formación de recursos humanos en los países de América Latina y el Caribe, con miras a una utilización más eficiente de la capacidad instalada en las universidades y centros académicos de la región; de la articulación entre el sistema de educación y de generación de conocimiento, por un lado, y el sector productivo o el sector de desarrollo social, por el otro; de la investigación, relacionada con el proceso de generación, difusión y utilización de conocimientos; y del proceso de implementación de las propuestas de estrategia y de políticas presentadas en este documento en términos operativos e institucionales a nivel de países determinados.

En términos específicos, se destacan las siguientes líneas de cooperación: mejoramiento de la calidad; innovaciones en el nivel de la enseñanza media; acreditación de instituciones, programas y unidades de la educación superior; formación de académicos e investigadores; reforma institucional y de la administración local; capacitación técnica; investigación educacional; intercambio de alumnos, y cooperación estratégica.

11. La aportación de la banca de desarrollo a la educación y la producción de conocimiento

El cumplimiento de las tareas propuestas supone apoyo financiero a

la materialización de los cambios sugeridos en cada uno de los subsistemas, así como el estrechamiento de los vínculos entre ellos. En el pasado, la banca de desarrollo desempeñó un papel decisivo en una fase cuya prioridad era la expansión de la capacidad productiva y en el surgimiento de nuevos sectores, principalmente a través de grandes empresas, públicas y privadas. Durante los años ochenta, la banca de desarrollo disminuyó su capacidad de acción, tanto en términos de recursos como en el perfil de sus actividades. En los años noventa, se le abre un nuevo espacio: el de las tareas directamente vinculadas con la educación y la producción de conocimiento, concebidas como eje de la transformación productiva con equidad. En términos concretos, podría, en colaboración con el sector financiero privado, impulsar mecanismos institucionales para apoyar la inversión en recursos humanos, el desarrollo científico-tecnológico, la expansión de la pequeña y mediana empresa, y para establecer nexos entre los distintos subsistemas.

12. Comentarios finales

La estrategia propuesta coloca a la educación y al conocimiento en el eje de la transformación productiva con equidad, como ámbitos necesarios para impulsar el desarrollo de la región y como objetivos alcanzables mediante la aplicación de un conjunto coherente de políticas. En el contexto actual, las experiencias parciales en curso, así como las percepciones de los protagonistas del proceso educativo y de producción y difusión de conocimiento tienden a converger en la dirección de las orientaciones propuestas. Se trata de una tarea de envergadura, compleja, inevitable y ya en marcha; sus resultados condicionarán, tanto la evolución económica y social interna, como la gravitación de los países de la región en el contexto mundial.

OBJETIVOS, CRITERIOS Y LINEAMIENTOS⁷

1. Introducción

a) Objeto

El objeto de la estrategia propuesta es contribuir, durante los próximos diez años, a crear las condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social.

Dicho objetivo sólo podrá alcanzarse mediante una amplia reforma de los sistemas educacionales y de capacitación laboral existentes en la región, así como mediante la generación de capacidades endógenas para el aprovechamiento del progreso científico-tecnológico.

Efectuar esa reforma es imprescindible si se desea dinamizar el cambio de las estructuras económicas, aumentar la competitividad de los países de la región y reforzar la organización institucional y los valores de la democracia. Definir una estrategia para lograr la transformación deseada no es, obviamente, una tarea individual ni de un grupo o sector. Como se señala a continuación, una de las estrategias de este tipo es el consenso nacional acerca de sus características. Sin embargo, resulta necesario establecer al menos los lineamientos básicos de las estrategias de acción que permitan apreciar que la transformación es posible y que existen caminos para lograrla.

⁷ Este apartado corresponde al capítulo V del documento, *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, presentado por la CEPAL.

Desde este punto de vista, el objetivo práctico del presente capítulo es animar y orientar la discusión en torno a estas orientaciones de la estrategia, buscando crear un consenso entre los actores decisivos, incluidos los gobiernos, los empresarios, las universidades, los partidos políticos y los parlamentarios, los docentes, los investigadores educacionales, las iglesias y los sindicatos.

b) Ideas-fuerza

La estrategia propuesta se articula en torno a objetivos, criterios inspiradores de las políticas que se han de seguir y lineamientos de reforma institucional. Busca transformar la educación, la capacitación y el uso del potencial científico-tecnológico de la región para alcanzar simultáneamente dos objetivos: la formación de la moderna ciudadanía y la competitividad internacional de los países.

Para lograr ambos objetivos es necesario tener presente que la educación y el conocimiento son partes inseparables de la identidad cultural de los pueblos. Sobre ellos se asientan la comunidad de lenguaje y el patrimonio común. A través de ellos se transmiten, forman y expresan las capacidades creativas de los individuos y las colectividades.

La estrategia y las políticas aspiran a enriquecer la identidad de la cultura latinoamericana en su pluralidad de expresiones. Su compromiso primero es, por lo tanto, con la comunidad y con la variedad de experiencias que configuran la historia común de la región.

La constitución de la moderna ciudadanía y la elevación de la competitividad internacional suponen la continuidad de esa comunidad histórica, sobre cuya base solamente pueden los países aspirar a transformar y enriquecer su identidad.

En este sentido, la proyección de las culturas locales, populares y comunitarias —en toda la variedad de sus expresiones vecinales, religiosas, de solidaridad, trabajo productivo y asistencia recíproca— debería ocupar un espacio central en el diseño de la estrategia y de las políticas que se adopten en el terreno educacional y en la utilización de conocimientos.

Asimismo, tanto la educación como la generación y el uso social de los conocimientos están llamados a expresar una nueva relación entre el desarrollo y la democracia. Deben operar como elementos de articulación entre ambos, en función de la participación ciudadana y del crecimiento económico. De hecho, el desarrollo y la democracia están estrechamente ligados en la actual fase de desarrollo social. Diversas experiencias históricas muestran la importancia de la participación ciudadana en el logro de un crecimiento económico sostenido. El crecimiento y la competitividad son, a su vez, la base económica que hace posible el ejercicio de la ciudadanía. La estrategia propuesta se basa en el supuesto de que la reforma educativa y la incorporación y difusión del progreso técnico contribuyen a compatibilizar el ejercicio de la ciudadanía, la participación y la solidaridad social con los requerimientos que plantea la transformación productiva.

Hay que señalar aquí el papel fundamental que, en la educación de una moderna ciudadanía, le cabe a la formación de valores sociales, a la ética. Un proceso de crecimiento con equidad y basado en la sustentabilidad ambiental no es un proceso mecánico sino un acto cultural que implica la reorientación, tanto personal como colectiva, de los sujetos que en él participan. La formación de los ciudadanos en una conciencia de responsabilidad social significa hacerlos solidarios y activos al asumir tareas como miembros de una organización con un proyecto en común. Así, la ética es no sólo condición del crecimiento económico sino que viene a darle sentido a ese crecimiento para que beneficie a todo el hombre y a todos los hombres. Ésta es una contribución decisiva que la educación puede hacer al desarrollo.

Las políticas que se proponen para materializar la estrategia habrán de responder a dos criterios esenciales: el de equidad y el de desempeño.

El primero mira hacia la igualdad de oportunidades, la compensación de las diferencias, el desarrollo equilibrado y la cohesión del cuerpo social en su conjunto; el otro, hacia la eficacia (metas) y eficiencia (medios), evaluando rendimientos e incentivando la innovación.

Por último, en el plano de las reformas institucionales, la estrategia persigue una doble finalidad: integración y descentralización. La primera se expresa a nivel central a través del fortalecimiento de la capacidad institucional de los países para garantizar la equidad y la integración de todos los ciudadanos a códigos, valores y capacidades comunes. La segunda se manifiesta a nivel local, a través de la descentralización y la mayor autonomía de los establecimientos para ejecutar los programas educativos, con mayor grado de pertinencia, de responsabilidad por los resultados y de eficacia en la asignación de recursos.

La reforma institucional es la clave para lograr los objetivos planteados por la estrategia. Los cambios aquí propuestos enfatizan la autonomía de gestión de los establecimientos escolares, de capacitación y de desarrollo científico-técnico, la responsabilidad profesional de sus actores y la continua apertura e interacción con respecto al medio.

Asimismo, se subraya la necesidad de establecer instancias de coordinación en función de las metas del desarrollo nacional y para compensar las inequidades y retrasos que existen en la prestación de los respectivos servicios.

En el pasado, a menudo se ha hecho referencia a la ciudadanía como objetivo estratégico, a la equidad como lineamiento para las políticas y a la integración nacional como motivación del esquema institucional. En los tres planos se lograron avances importantes; sin embargo, las insuficiencias en cada uno de ellos se vinculan, a lo menos parcialmente, a la omisión en que se incurrió respecto de los otros tres componentes de la actual propuesta estratégica: competitividad como objetivo, desempeño como lineamiento de política y descentralización como componente del esquema institucional. En los años ochenta, emergieron voces que privilegiaban estos tópicos subrepresentados en el pasado e incurrían en el sesgo contrario: la competitividad, el desempeño y la descentralización debían privilegiarse a expensas de las motivaciones previamente imperantes. Esta propuesta asume la pertinencia de estas tensiones (ciudadanía-competitividad, equidad-desempeño e integración-descentralización), enfatizando el ámbito de complementariedad que existe en cada uno de estos planos, como se explica a continuación.

2. Objetivos estratégicos: ciudadanía y competitividad

Emprender una transformación productiva en un marco de creciente equidad social implica una profunda revisión de los contenidos cognitivos, instrumentales y éticos de la formación proporcionada por la sociedad a las nuevas generaciones.

Desde este punto de vista, es preciso asumir que la formación contemporánea de la ciudadanía no se agota en la esfera política del voto y la igualdad formal ante la ley. Aunque tales aspectos siguen siendo esenciales en América Latina, debido al autoritarismo y la violencia política que caracterizó el funcionamiento de muchas sociedades en las últimas décadas, el ejercicio de la ciudadanía implica otros aspectos, que apuntan a la cohesión social, a la equidad en la distribución de las oportunidades y los beneficios, y a la solidaridad en el seno de una sociedad compleja y diferenciada. Desde este punto de vista, la formación de ciudadanos impone a los sistemas educacionales el desafío de:

- distribuir equitativamente los conocimientos y el dominio de los códigos en los cuales circula la información socialmente necesaria para la participación ciudadana, y
- formar a las personas en los valores y principios éticos y desarrollar sus habilidades y destrezas para lograr un buen desempeño en los diferentes ámbitos de la vida social: en el mundo del trabajo, la vida familiar, el cuidado del medio ambiente, la cultura, la participación política y la vida de su comunidad.

En cuanto a la competitividad, al parecer, existe consenso en los países de la región con respecto a la prioridad de fortalecer la inserción internacional como requisito para estimular el crecimiento, favorecer la incorporación del progreso técnico, elevar la productividad y el nivel de vida de la población.⁸ (Véase el recuadro 1).

Para lograr este objetivo estratégico es preciso establecer un nuevo tipo de relación entre la educación y la producción. La pregunta es cómo reubicar a la educación frente al trabajo, y a éste

⁸ CEPAL, *Transformación productiva con equidad, op.cit.*

Recuadro 1

¿CONVIENE USAR EL TÉRMINO “COMPETITIVIDAD”?

En las entrevistas y consultas que se realizaron durante el proceso de elaboración de este documento, se discutió en diversas oportunidades la conveniencia de emplear, junto a ciudadanía, el término competitividad para identificar los objetivos de la estrategia educacional propuesta.

Desde el punto de vista de quienes criticaron el empleo de este término, se hizo notar principalmente que:

a) Vincular la educación a la competitividad puede introducir un sesgo economicista en la visión de aquélla.

b) La competitividad puede ser extendida, en el marco de los actuales debates de la región como un término que evoca sólo aspectos tales como la apertura al comercio internacional, reducción de los aranceles, énfasis en las exportaciones, desreglamentación de las economías nacionales, privatización de las empresas públicas, reducción del Estado y control de salarios, etc.

c) La competitividad se asocia, de manera espontánea, a la competencia entre individuos, grupos, empresas y naciones, pudiendo dar la idea de que todos los aspectos de la existencia y de la organización social deben ser sometidos al juego de los mercados y a una incesante concurrencia, lo cual amenazaría con echar abajo los valores ciudadanos, éticos y comunitarios de la educación.

Desde la óptica de la estrategia educacional contenida en este documento, la competitividad apunta, en primer lugar y esencialmente, a la idea de generar y expandir las capacidades endógenas necesarias para sostener el crecimiento económico y el desarrollo nacional dentro de un cuadro de creciente globalización e internacionalización.

Entre esas capacidades, los recursos humanos calificados, así como el conjunto de las instituciones formativas y de producción y aplicación de conocimientos, son su componente más significativo. De allí la estrecha relación entre competitividad, educación, capacitación, ciencia y tecnología.

Luego, desde el punto de vista del enfoque aquí adoptado, la competitividad de las naciones tiene que ver sobre todo con la construcción y el perfeccionamiento de sus capacidades. Pero supone, además, una efectiva integración y cohesión social que permita aprovechar esas capacidades en función de una exitosa inserción internacional. Su meta final es lograr un nivel más alto de vida para los ciudadanos. Ahí radica la diferencia entre “competitividad espúrea” que se apoya en la caída de las remuneraciones o en la depredación de los recursos naturales.

frente aquélla, reconociendo que ambos espacios —el formativo y el laboral— están cada vez más próximos y se entrecruzan de numerosas y diversas maneras.

Por consiguiente, se trata de concebir, diseñar y desarrollar la educación y la producción y el trabajo, sin reducir la esfera formativa de la sociedad a contenidos puramente instrumentales. En ningún lugar ni en ningún momento la educación ha cumplido funciones instrumentales exclusivamente. En diversas culturas ha abarcado siempre una variedad de aspectos, tales como el medio ambiente, la concepción del mundo, de una cultura, los valores, las instituciones, la tecnología y las máquinas, las capacidades básicas de lectura, escritura y cálculo, las habilidades de manipulación social, la responsabilidad, cómo competir, cómo cuidar a otros, el uso de la mente y el cuerpo, el arte, la historia, la enseñanza de comportamientos adultos, ciencia, seguridad personal, música, juegos, etc.

El universo contemporáneo de la educación nunca había sido tan amplio como ahora. También son más variados los medios y las formas que sirven para alcanzar a los conocimientos y a la información.

En efecto, el desarrollo de una eficiente interacción entre el progreso científico, los adelantos tecnológicos y la aplicación de éstos a las actividades productivas es una condición básica para avanzar hacia los objetivos de competitividad y ciudadanía. La incorporación de los países al actual escenario económico internacional y de la población a una ciudadanía activa entraña la amplia difusión y el uso eficiente de las tecnologías modernas de producción, información y comunicación.

Para que la educación permita que se avance hacia el logro de los objetivos en materia de competitividad y ciudadanía, es necesario, dadas la magnitud y las características de la estrategia aquí propuesta, utilizar tecnologías nuevas, cuya incorporación supone una apreciable capacidad social de absorción y una aceptación generalizada de las mismas que debe ser apoyada por el propio avance educativo.⁹

⁹ Véase, Carl Dahlman y Richard Nelson, *Social Absorption Capability, National Innovation Systems and Economic Development*, República de Corea, Instituto Coreano de Desarrollo, 1991.

La interrelación entre tecnología y educación se deriva tanto de la importancia preponderante de la producción y la utilización de conocimientos en la actual revolución tecnológica (aumento del contenido de conocimiento en la innovación) como del efecto de las nuevas técnicas sobre el proceso de producción y difusión de conocimientos.¹⁰

Las dimensiones del ejercicio de la ciudadanía, vinculadas con el acceso a los bienes y servicios básicos, tienen una dependencia muy fuerte respecto de los avances que se logren en materia de desarrollo tecnológico. En muchos países de la región, los problemas sociales acumulados son de tal magnitud que para resolverlos es imprescindible la aplicación intensiva de la ciencia y tecnología; son los casos de los sectores de alimentación, medicina preventiva, vivienda popular, transporte colectivo de bajo costo y de reducción del efecto de las condiciones de pobreza en el deterioro del medio ambiente. El esfuerzo científico y tecnológico propio tiene un importante papel que cumplir en la satisfacción de tales demandas sociales.¹¹

El ejercicio efectivo de la ciudadanía supone un nivel de participación en las decisiones públicas y en el proceso de trabajo que sólo puede lograrse mediante la incorporación masiva de las nuevas técnicas de comunicación e información.¹² Tales técnicas representan una oportunidad única para potenciar el control de los individuos y de las organizaciones sociales sobre su propia dinámica y su vinculación con los poderes estatales y económicos.

3. Lineamientos para las políticas: equidad y desempeño

La equidad tiene que ver con el acceso a la educación —es decir, con iguales oportunidades de ingreso— y con la distribución de las posibilidades de obtener una educación de calidad. Es decir,

¹⁰ Véase OCDE, Background Report Concluding, Román Mayorga, *Reducamos la brecha: hacia una estrategia regional en ciencia y tecnología*, serie Nota técnica, No. 3, Washington, D.C., Departamento de Análisis de Proyectos, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), abril de 1989.

¹¹ Véase, Francisco Sagasti, *Crisis y Desafío: Ciencia y Tecnología en el Futuro de América Latina*, Comercio Exterior, vol. 38, No.12, México, D.F., diciembre de 1988.

¹² Véase, CEPAL, "Información y telecomunicaciones: vector de la transformación productiva con equidad", (LC/R.1102), Santiago de Chile, diciembre de 1991.

con oportunidades semejantes de tratamiento y de resultados en materias educacionales.

En el contexto de la estrategia propuesta, la equidad se relaciona, además, con la orientación y el funcionamiento del sistema y, por ende, con la políticas que guían su desarrollo.

No sería aceptable —ni cumpliría tampoco con los objetivos estratégicos propuestos— una mutación educacional que, dejándose guiar sólo por metas de competitividad, autonomía y desempeño, dejara de lado las metas de ciudadanía, integración y equidad. Unas exigen a las otras.

Para garantizar un desempeño eficaz en un contexto de creciente equidad, el sistema de formación de los recursos humanos debe estar compuesto por establecimientos que sean efectivamente iguales en sus aspectos básicos. Sólo en esas condiciones podrán ser medidos por el mismo rasero y se les podrá exigir a todos por igual para que respondan públicamente por los resultados de su acción.

En este punto, la aplicación de la estrategia sólo puede lograrse mediante la activa participación del Estado: que compense puntos de partida desiguales, que equipare oportunidades, que refuerce capacidades educativas en las localidades y regiones más atrasadas y apartadas, etc.

En este contexto, la estrategia planteada busca articular el desempeño eficaz con la equidad, como criterios inspiradores de las políticas y acciones.

El desempeño del sistema es eficaz cuando el país alcanza las metas que ha definido en su estrategia de desarrollo y cuando los centros educacionales cumplen con las metas previstas en su proyecto. El desempeño tiene que ver, por tanto, con proyectos institucionales y su ejecución; más específicamente, con metas, calidad y rendimiento. (Véase el recuadro 2).

4. Reforma institucional: integración y descentralización

En el plano institucional, la estrategia propuesta supone una reorganización de la gestión educativa orientada, por una parte, a

Recuadro 2

LA EFICIENCIA COMO CRITERIO INSPIRADOR DE LAS POLÍTICAS

Las personas entrevistadas durante la elaboración de este documento indicaron, en diversas oportunidades, los malentendidos a que podía dar lugar el uso de la noción de eficiencia.

Se señaló que, en el debate sobre las políticas educacionales, la eficiencia puede fácilmente asociarse a uno de los siguientes fenómenos, lo que distorsionaría su empleo y comprensión:

a) Reducir cualquier actividad a consideraciones de mera rentabilidad económica.

b) Confundir la búsqueda de eficiencia con la adopción de medidas de reducción y racionalización de personal.

c) Limitar la evaluación de las instituciones sólo al cumplimiento de metas financieras o su autofinanciamiento.

d) Favorecer procesos no programados de "privatización" basándose en el supuesto de que las instituciones públicas no pueden operar eficientemente.

En este documento, la eficiencia se entiende como un criterio básico, estrechamente vinculado al de equidad, para la formulación de políticas a fin de alcanzar objetivos estratégicos bien definidos: la participación de toda la población en las prerrogativas de la moderna ciudadanía y su aportación para elevar la competitividad global de la sociedad.

No puede ella, por lo tanto, reducirse a meras consideraciones de rentabilidad económica que, por otro lado, no pueden despreciarse en el cuadro de la estrategia global aquí presentada. Más bien, ciñéndose al uso clásico del término, se entiende por eficiencia tanto la maximización de los resultados institucionales con un nivel dado de recursos, como la relevancia social de sus funciones alcanzada dentro de las restricciones presupuestarias existentes. El primer aspecto mira a la eficiencia interna de los establecimientos y sistemas; el segundo, a la eficiencia externa de los mismos, en relación con las prioridades del desarrollo nacional.

La eficiencia postulada no equivale, por tanto, a cualquier racionalización de la actividad institucional ni supone, por necesidad, reducciones de personal. Puede que incluya o excluya tales medidas, lo que dependerá de las circunstancias de cada establecimiento, pero el rango de acciones que se desprenden de la introducción de este criterio es mucho más amplio y puede abarcar medidas diversas en los distintos niveles y sectores de la organización.

En efecto, las instituciones educacionales, de capacitación y de investigación y desarrollo (IyD) poseen múltiples fines y su organización interna es extremadamente compleja, de suerte que no pueden analizarse exclusivamente desde el punto de vista del cumplimiento de metas económicas, ni menos según el postulado del autofinanciamiento.

De allí, por lo demás, que la eficiencia no pueda confundirse con la "privatización" institucional o la transferencia de los costos de funcionamiento a los agentes privados. De hecho, un conjunto esencial y vasto de funciones educacionales, de capacitación y de investigación y desarrollo deben ser realizados por la sociedad y contar con el patrocinio y el financiamiento público. Pero este último, así como el funcionamiento del sector total de establecimientos públicos, debe igualmente sujetarse a criterios exigentes de eficiencia, para lo cual deben ponerse en práctica las reformas institucionales, las políticas de financiamiento y los mecanismos de incentivo y evaluación pertinentes.

descentralizar y dar mayor autonomía a las escuelas y otros centros educacionales y, por otra, a integrarlos en un marco común de objetivos tácticos, ya que ésta es la única forma en que la educación podrá contribuir a fortalecer la cohesión de sociedades crecientemente segmentadas. Implica, asimismo, una nueva forma de estructurar los procesos de capacitación, ahora en torno de las demandas de las unidades productivas, y un fortalecimiento de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología en función de la exigencia que impone la competitividad de incorporar el progreso técnico a las economías de la región.

Importa señalar que integración y descentralización no deben entenderse como términos pertenecientes exclusivamente a la esfera administrativa. En este contexto, significan una verdadera mutación en los principios mismos de la organización institucional de la educación, que incidiría en dos planos: el de las unidades educativas y el del sistema.

a) Primer plano: descentralización y mayor autonomía de los establecimientos

La ventaja de los sistemas educacionales es que, aun cuando configuran una megaestructura, funcionan por intermedio de miles

de unidades más pequeñas que pueden administrarse en forma flexible para responder, con relativa celeridad, a los cambios en las condiciones del medio.

Teóricamente, en consecuencia, un sistema educacional es capaz de funcionar como una maquinaria ágil, flexible y adaptable. El hecho de que, en la práctica, lo hagan como rígidos aparatos de reacciones lentas, impenetrables a las demandas y desafíos externos, es producto de su centralización, burocratización y encapsulamiento corporativo.

Dada esta situación, cada centro educacional debería ser concebido y administrado como un proyecto —intelectual e institucional— y dotado de la necesaria libertad de iniciativa para materializarlo. La identidad institucional es uno de los factores más comúnmente asociados al éxito educativo.

Como consecuencia de su autonomía, se entiende que los establecimientos deben insertarse en los medios local y regional y funcionar a partir de las condiciones de éstos, pero no confinarse a ellos. La educación tiene que mirar siempre más allá del horizonte temporal y local. Asimismo, la conexión administrativa debe estar lo más cerca posible de la localización de la escuela y la participación de los docentes en la gestión de los establecimientos tiene que ser reconocida.

Una verdadera descentralización significa, entonces: autonomía, sentido de proyecto, identidad institucional e iniciativa y capacidad de gestión, radicadas dentro de los propios centros educacionales. Estos elementos, si bien esenciales, no constituyen un fin en sí mismos. Sólo son las condiciones necesarias para que los establecimientos educativos puedan adaptarse e integrarse al medio.

Estas unidades educativas dotadas de iniciativa, sin la agobiante dependencia burocrática de un organismo central, estarán en mejores condiciones de responder a las exigencias del medio y de asumir públicamente, ante la comunidad y el país, la responsabilidad de los resultados de su actividad.

Actualmente, la uniformidad del régimen educativo y de capacitación está eliminando la diversidad. En el sistema de enseñanza formal, a menudo parecería que las escuelas públicas tratan de no diferenciarse unas de otras. Con frecuencia, los establecimientos

privados basan su distinción exclusivamente en su reclutamiento selectivo. Los centros de reformación técnica y capacitación tienden a ofrecer cursos estandarizados, en general anticuados y carentes de relación con los procesos productivos de las empresas que los rodean.

En vez de reconocer y aprovechar la diversidad de la cultura moderna, la pluralidad de sus formas y la enorme variedad de enfoques posibles sobre la formación, el sistema educativo, aferrado a las tareas y modalidades del siglo pasado, busca la uniformidad, el centralismo, las jerarquías y la rigidez. Por eso cae en la rutina y provoca rechazo y rebeldía.

Lo que se busca, por el contrario, es que la autonomía y la gestión en común del proyecto educativo, a nivel de cada unidad del sistema, generen nuevas condiciones internas de trabajo. La estrategia propuesta debe hacer posible la creación de establecimientos integrados, donde efectivamente se trabaje en equipo y se compartan responsabilidades y desafíos.

Sin embargo, cabe señalar que la uniformidad formal que tiende a caracterizar la actual oferta educativa coexiste con una pronunciada diferenciación real, en términos de recursos financieros y técnicos. Promover la descentralización y la autonomía de los establecimientos para elevar los niveles de equidad supone acompañar el proceso de fortalecimiento de las capacidades locales con medidas igualmente vigorosas, destinadas a compensar diferencias y a transferir recursos, para lo cual el papel de la administración central será decisivo.

b) Segundo plano: coordinación del sistema e integración nacional

El mayor desafío que enfrentan los sistemas descentralizados de formación, esto es, los que dotan a los establecimientos educativos de amplia autonomía y libertad de iniciativa, es cómo asegurar que se mantenga el grado de coordinación necesario para evitar o erradicar las diferencias entre los centros educacionales derivadas de su localización y del origen social de los alumnos, y cómo contribuir a la cohesión social e integración de la nación.

En condiciones de homogeneidad, que no se dan ni siquiera en los países desarrollados, la coordinación de un sistema diversificado y descentralizado se apoya fundamentalmente en la capacidad de autorregulación de cada establecimiento. Son éstos los que, al definir un proyecto, ejercer su iniciativa e interactuar con el medio externo y con los demás centros educacionales, configuran progresivamente el orden del sistema de formación y condicionan su evolución.

Aun así, la coordinación del sistema educativo debe asegurarse además, mediante un régimen mínimo, pero eficaz, de regulaciones de carácter público, no burocráticas y, en lo posible, ejercidas por intermedio de instancias locales y regionales.

En América Latina y el Caribe se suelen aplicar contenidos educativos uniformes en contextos heterogéneos, aun cuando esta situación varía según el país y los niveles de enseñanza. Obviamente, los establecimientos de educación primaria son —desde el punto de vista del origen social de sus alumnos y de las condiciones pedagógicas que ofrecen— más heterogéneos que las universidades. Sin embargo, más allá de estas diferencias, que deben ser definidas para elaborar políticas específicas, es evidente que una estrategia orientada a lograr una mayor homogeneidad de los resultados de la acción educativa mediante el fortalecimiento de las capacidades de cada institución para definir sus procedimientos, cambia radicalmente el papel de las instancias centrales del Estado. (Véase el recuadro 3).

En este contexto, a las autoridades públicas les corresponde conducir la estrategia de desarrollo del sistema global de formación de recursos humanos, con una visión de largo plazo; definir los contenidos mínimos de la educación obligatoria y asegurar la distribución gratuita del material didáctico correspondiente; fomentar el acceso equitativo a las oportunidades de capacitación continua y compensar las desventajas de algunos grupos sociales al respecto; evaluar los resultados obtenidos por las unidades descentralizadas e intervenir en la regulación del sistema para lograr que se cumplan sus objetivos en materia de equidad.

La coordinación del sistema debe permitir una progresiva compensación de los desniveles entre establecimientos, reforzando así la función integradora de la educación a nivel nacional. La integración social, basada en la moderna concepción de la ciudadanía, reconoce

Recuadro 3

VENTAJAS Y RIESGOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En las entrevistas y consultas realizadas durante el proceso de elaboración de este documento surgieron, en diversos momentos, interrogantes y críticas respecto al significado que podría tener un proceso extendido de descentralización de los sistemas educativos.

Aunque en general parece existir consenso respecto a lo conveniente que resultaría la descentralización de dichos sistemas, se formulan las siguientes observaciones que conviene considerar:

a) La descentralización educativa puede redundar en una pérdida de coherencia del sistema e impedir que se adopten políticas nacionales en función de una estrategia como la aquí propuesta.

b) La descentralización educativa puede ser entendida por algunos nada más como una puerta de acceso hacia la "privatización" de los establecimientos, lo que podría debilitar aún más el sector educacional público que es, precisamente, el que más necesidad tiene de reformas.

c) La descentralización educativa puede reforzar las tendencias hacia la heterogeneidad y segmentación del sistema y eso podría aumentar las inequidades en la distribución de oportunidades, en el tratamiento de los estudiantes y en los resultados obtenidos.

La identificación de los posibles riesgos o amenazas que la descentralización educativa podría traer consigo es importante y, como ya se ha visto, forma parte del debate sobre el futuro de la educación también en los países desarrollados.

Por lo pronto, como señalaron varias de las personas entrevistadas, no debe confundirse un proceso de descentralización educativa con un movimiento hacia la fragmentación y dispersión del sistema que efectivamente quedaría, en ese caso, a merced de las amenazas identificadas.

La descentralización debe concebirse y llevarse a la práctica en una forma que contribuya a mejorar, y no a empeorar, la equidad del sistema, única manera de garantizar que éste pueda colaborar a la formación de una cultura común de la moderna ciudadanía. De hecho, la estrategia propuesta considera fundamentalmente este aspecto y enfatiza, respecto de las acciones sugeridas, cómo pueden contribuir a la obtención de esa meta de creciente equidad.

Dicho proceso puede concebirse en una doble perspectiva: primero, como un desplazamiento de las responsabilidades de gestión de los establecimientos desde arriba hacia abajo, hasta radicarlas en cada unidad educacional, la cual adquiere así autonomía para innovar y adaptarse a su medio. Segundo, como un desplazamiento del control burocrático centralizado de los establecimientos, hacia formas de evaluación basadas en los resultados, que a la vez, incentivarán a las unidades educativas para que asuman ellas mismas la responsabilidad de su proyecto institucional y la gestión eficaz de sus recursos humanos, de apoyo y financieros.

Es decir, la descentralización postulada no se reduce a una cuestión administrativa ni apunta a la propiedad de los establecimientos. Su meta, en cambio, es la autonomía para crear, innovar y mejorar su calidad.

Como se señaló durante las entrevistas, dicha autonomía es la base para que las escuelas puedan recuperar su misión cultural propia, contribuyendo a conformar, cada una desde su propia perspectiva, la identidad cultural de las sociedades, que se han vuelto más y más complejas y plurales en su composición y orientaciones.

Por otra parte, la descentralización educativa debería hacerse de tal manera que asegure, fortaleciéndola, la capacidad de cada sociedad para elaborar y acordar una estrategia, de conjunto, de desarrollo de su sistema educacional.

las diferencias y la diversidad, a la vez que genera condiciones de igualdad para el ejercicio de los derechos individuales y de una efectiva participación social.

La conducción de la estrategia global de desarrollo del sistema de formación de recursos humanos debe entenderse como una tarea que concierne no sólo al gobierno, sino a la sociedad organizada y a sus principales actores: el parlamento, los partidos de gobierno y de oposición, los empresarios, las iglesias, los medios de comunicación, las asociaciones sindicales y los colegios profesionales, entre otros.

Idealmente, los principios que mueven la estrategia educativa global deben ser compartidos por el conjunto de esos actores. Sólo así se pueden lograr la estabilidad, la continuidad y la fuerza suficientes para impulsar los cambios necesarios.

5. El diseño de políticas

Para llevar adelante con éxito la estrategia propuesta será preciso que, por lo menos, las políticas que se diseñen respondan a las características y prioridades nacionales y se apoyen en consensos o acuerdos entre los principales actores sociales.

a) Características y prioridades

En los países de América Latina y el Caribe, las condiciones para la aplicación de la estrategia enunciada varían marcadamente. Luego, las políticas derivadas de ella también deberán adaptarse a la heterogénea realidad de la región.

Las prioridades y los énfasis serán distintos según las características de los países. En consecuencia, las combinaciones de objetivos estratégicos (ciudadanía y competitividad), de metas de reforma institucional (integración y descentralización) y de criterios para la aplicación de las políticas (equidad y desempeño), tendrán que modificarse de acuerdo con ellos.

Un punto de partida para el diseño de estrategias nacionales podría ser la consideración de dos criterios: el perfil educacional de la población y los requerimientos del sistema productivo en materia de formación y conocimiento. (Véase el gráfico 1)

Gráfico 1

REQUERIMIENTOS DEL SISTEMA
PRODUCTIVO Y OFERTA EDUCATIVAREQUERIMIENTOS DEL SISTEMA
PRODUCTIVO

	-	+
OFERTA EDUCATIVA	1	2
	3	4
	+	

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología y Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

En los países de la región, cuyo desarrollo económico y social ha sido a la vez desigual y heterogéneo, los niveles y modalidades del desarrollo de la oferta educativa son muy variados: existen algunos que registran tasas de analfabetismo todavía altas y otros cuyos sistemas educativos, aunque de larga tradición, no transmiten conocimientos acordes con la cultura moderna. Igualmente, en un mismo país pueden coexistir una cobertura incompleta a nivel de enseñanza básica y centros de excelencia reconocida, en disciplinas científicas específicas. Las economías latinoamericanas y caribeñas difieren también con respecto a la gravitación de los sectores intensivos en

progreso técnico dentro del producto o de las exportaciones, al dinamismo global del sector productivo y a sus modalidades de inserción en la economía mundial. Además, en un mismo sistema productivo pueden darse, a la vez, sectores innovadores y otros tradicionales, de baja productividad. No obstante, entre los países de la región no se detecta ninguno en que se conjuguen un alto perfil educacional de la mano de obra con un desarrollo productivo relevante.

La estrategia propuesta intenta abrir un camino que permita a los países de América Latina y el Caribe avanzar hacia esa meta. La desigualdad y la heterogeneidad de las situaciones iniciales deberán tenerse presentes al evaluar la pertinencia de las propuestas de política para las distintas realidades nacionales, que se exponen en el capítulo siguiente.

El postulado central de ese capítulo es que los lineamientos de políticas allí definidos son válidos para todos los países, en tanto que las formas de aplicarlos y la secuencia que se siga al hacerlo pueden variar sustancialmente.

b) Políticas de consenso nacional

Las políticas destinadas a llevar a la práctica la estrategia educativa necesaria para una transformación productiva con equidad deben nacer de un amplio debate y contar con el apoyo activo de los principales actores sociales.

En efecto, si se desea aplicar una estrategia educacional orientada hacia la elevación de los niveles de competitividad internacional y de la formación de los ciudadanos, toda la sociedad debe ser movilizadora tras ella.

Uno de los mayores obstáculos para emprender esa transformación educacional reside, precisamente, en la ausencia de consensos básicos. Mientras éstos no se creen y expresen en los planos intelectual, político y social, no será posible introducir grandes cambios en la orientación y el funcionamiento de los sistemas de educación.

Serán los diversos sistemas políticos, las tradiciones culturales y las circunstancias históricas los que determinarán las características

de los consensos que se logren. El consenso no implica unanimidad ni acuerdo en los detalles de las medidas que se pretende impulsar, sino más bien una convergencia de voluntades en torno de los principios y orientaciones básicas de una estrategia y de las políticas fundamentales. Sobre todo, la noción de consenso supone, además, la generación de un clima político e intelectual propicio a la expresión de esa voluntad en el terreno de las decisiones y de la práctica. Por eso, se contrapone a cualquier idea que pretenda sustituir la adopción de decisiones por un debate interminable en torno de las alternativas que siempre se presentan a la hora de decidir.

Los sistemas democráticos, como los de los países de la región, contemplan mecanismos que conducen de la deliberación a las decisiones y a la acción.

Para facilitar el trámite democrático de los importantes cambios que requieren los sistemas educativos, en primer lugar, los gobiernos deben impulsar iniciativas que conciten el asentimiento y la participación de los principales actores de la sociedad.

El consenso estratégico que se necesita debe ser preciso en cuanto a sus objetivos, amplio en su base de sustentación y capaz de mantenerse durante el tiempo que sea necesario para introducir los cambios requeridos.

Para lograr las transformaciones deseadas no basta, en efecto, con convenios tácticos al interior del aparato del Estado ni con políticas que conciten un apoyo esporádico de los agentes sociales, sino que se debe llegar a acuerdos sobre objetivos estratégicos, reformas institucionales y criterios que orienten las políticas y su aplicación, referidos a los aspectos que se desea cambiar.

Estas concertaciones deben ser estables y mantenerse durante todo el tiempo que sea necesario para introducir los cambios propuestos. Una reforma profunda de la orientación estratégica, del alcance sistémico y de las prácticas mediante las cuales se materializa el proceso educativo, probablemente tarde por lo menos, una década en producir efectos.

Es necesario, en consecuencia, que la nueva estrategia comprometa a la sociedad en su conjunto, para lo cual debe ser adoptada

por los principales actores sociales, entre otros: el gobierno, los partidos políticos, los empresarios, los sindicatos, las iglesias, las fuerzas armadas, las organizaciones comunitarias, los organismos no gubernamentales, los medios de comunicación y los maestros y alumnos, quienes, en definitiva, protagonizan el proceso de enseñanza y aprendizaje.

c) Carácter de las políticas propuestas

Las políticas diseñadas, de acuerdo con las especificidades nacionales y basadas en el consenso social, se diferencian tanto de las que se impulsaron en la región en el pasado como de las que ahora se precorizan según lo que podría llamarse una "visión radical del mercado".

Las políticas que se habrán de aplicar en cada subsistema educativo —básico, secundario, superior, de capacitación y de ciencia y tecnología— tienen una preocupación común, que es la de orientar los cambios dentro de cada uno de ellos, de manera que se vinculen entre sí y con el sector productivo.

Luego, la óptica para el diseño de las políticas propuestas debe satisfacer, especialmente, estos tres requisitos: favorecer reformas institucionales en función de los objetivos estratégicos referidos a la ciudadanía y a la competitividad mediante la adopción de criterios de equidad y de desempeño; promover la interconexión de los subsistemas educativos, incluyendo sus niveles de capacitación y de ciencia y tecnología, y de todos ellos con el sector productivo.

La aportación institucional al cumplimiento de las tareas propuestas debería comprender el financiamiento necesario para materializar los cambios deseados en cada uno de los subsistemas educativos, así como para estrechar los vínculos entre ellos. En el pasado, la banca de desarrollo desempeñó un papel crucial en este sentido y, en alguna medida, simbolizó un fase en que la prioridad se centraba en la expansión de la capacidad productiva y en la habilitación de nuevos sectores, principalmente mediante la creación de grandes empresas, públicas y privadas. Durante los años ochenta, esa banca de desarrollo se debilitó en términos de recursos, también de identidad; pero en la década de los noventa, y de acuerdo con la estrategia propuesta, se le abre un nuevo espacio, ya que podría asumir

tareas directamente relacionadas con el planteamiento de que la educación y la producción de conocimiento constituyen un eje de la transformación productiva con equidad. Específicamente, podría impulsar el establecimiento de mecanismos institucionales, en colaboración con el sector financiero privado, para apoyar la inversión en recursos humanos, el desarrollo científico tecnológico y la expansión de la pequeña y mediana empresa, así como la creación de nexos entre los distintos subsistemas considerados.

Con ello se contribuiría a cambiar, progresivamente, una situación caracterizada en lo esencial por el aislamiento de cada subsistema educativo respecto de los demás y del conjunto, en relación con el sector productivo, en la que las interrelaciones son, por lo tanto, intermitentes, unidimensionales o esporádicas, por otra en la que las vinculaciones entre los subsistemas y de ellos con el sector productivo sean múltiples (véase el gráfico 2), como un resultado de la estrategia cuyos lineamientos se describen a grandes rasgos en este documento.

ACCIONES Y MEDIDAS¹³

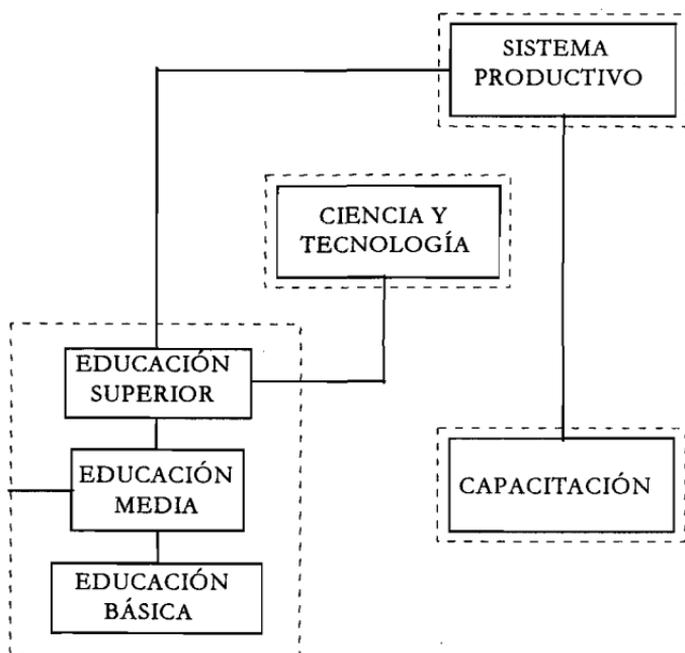
Sobre la base de los antecedentes y en el marco de las orientaciones desarrolladas, en este capítulo se sugieren políticas para poner en práctica la estrategia propuesta.

Las políticas propuestas se organizan en grupos, de acuerdo con los siguientes objetivos:

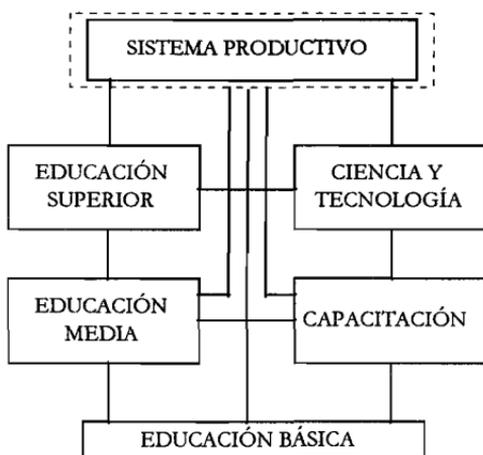
- 1.- Generar una institucionalidad del conocimiento, abierta a los requerimientos de la sociedad.
- 2.- Asegurar un acceso universal a los códigos culturales de la modernidad.
- 3.- Impulsar la creatividad en el acceso, difusión e innovación científico-tecnológicos.
- 5.- Apoyar la profesionalización y el protagonismo de los educadores.

¹³ Este apartado corresponde al capítulo VI del documento, *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, op. cit.

Gráfico 2
SITUACIÓN ACTUAL



SITUACIÓN PROPUESTA



6.- Promover el compromiso financiero de la sociedad con la educación.

7.- Desarrollar la cooperación regional e internacional.

El primero tiene una índole estratégica, pues identifica la superación del actual aislamiento del sistema educativo con respecto a los requerimientos sociales como la fuente más fértil de dinamismo y cambio. Los dos siguientes ilustran respecto de los objetivos buscados con esta apertura, y los últimos cuatro son coadyuvantes para el logro de esos resultados.

Las políticas para poner en práctica la estrategia deben ser analizadas en forma sistémica, ya que ninguna política aislada logrará resultados en el mediano y largo plazo. En este sentido, este capítulo responde sólo a algunas preguntas decisivas para la toma de decisiones políticas; otras preguntas, sin duda cruciales, como ¿por dónde empezar?, ¿cuál es el momento más adecuado?, ¿son mejores las estrategias graduales en todos los campos o las estrategias de choque?, ¿qué papel específico le cabe a cada uno de los actores en cada momento determinado?, sólo pueden ser contestadas en función de las especificidades nacionales.

1.- Generar una institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad

El cambio de la institucionalidad en la que tienen lugar las acciones educativas, de capacitación y de ciencia y tecnología es un componente del proceso más global de la reforma del Estado. La readecuación del Estado ya fue señalada como uno de los puntos importantes de las orientaciones para el futuro de América Latina en el contexto de la transformación productiva con equidad. Desde este enfoque, la acción estatal se define por el apoyo prestado a la base empresarial para que asuma sus responsabilidades en el ámbito productivo y permita concentrar la responsabilidad directa del sector público en la búsqueda de una mayor equidad social y en la construcción de las capacidades nacionales necesarias para la competitividad internacional.

La educación, la capacitación, la ciencia y la tecnología constituyen, desde esta perspectiva, campos prioritarios de la acción estatal. Por consiguiente, a través de la transformación institucional en este ámbito no se busca liberar de esa responsabilidad al Estado sino, por el contrario, dotarlo del dinamismo y la eficiencia necesarios para que pueda cumplir adecuadamente con ella.

En las modalidades institucionales del pasado, las actividades de educación, de capacitación y de ciencia y tecnología se caracterizaron por su alto grado de aislamiento con respecto a las exigencias planteadas por el desempeño ciudadano y por el desempeño productivo. La estrategia propuesta pretende superar el alto grado de aislamiento que tiene actualmente la oferta educativa, abriéndola a las exigencias del desempeño en los diferentes ámbitos de la vida social, política, económica y cultural.

Desde el punto de vista político general, la apertura a los requerimientos de la sociedad se expresa mediante el logro de los consensos educativos nacionales señalados como rasgo básico de la estrategia. La participación en el debate y en los acuerdos educativos de todos los sectores y actores sociales garantiza un primer e importante nivel de apertura. Esta participación es una condición necesaria, pero no suficiente, para impulsar la articulación de la enseñanza con los requerimientos de la sociedad.

Lo anterior lleva a plantear una profunda reforma institucional, sujeta a dos lineamientos básicos: la integración de las unidades educativas, en todos los niveles del sistema de formación de recursos humanos, con su medio o entorno real y la coordinación entre sí de esas unidades, multiplicando sus conexiones, puntos de entrada y salida y, en general, su capacidad de relacionarse horizontal y verticalmente dentro del sistema y con la sociedad.

Para avanzar en la dirección señalada se requiere, en primer lugar, dotar de mayores niveles de autonomía a los establecimientos; en segundo lugar, generar mecanismos flexibles de regulación; y en tercer lugar, impulsar múltiples instancias de coordinación y concertación.

2.- Acceso universal a los códigos de la modernidad

Toda la población debe estar capacitada para manejar los códigos culturales básicos de la modernidad, o sea, el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna.¹⁴ Dichas destrezas constituyen la base necesaria para futuros aprendizajes, sea en la escuela o fuera de ella.

Al referirse a la sociedad moderna se debe considerar que no se caracteriza sólo por la incorporación de la racionalidad instrumental y el progreso técnico, sino también por ser un conjunto orgánico de ciudadanos, capaces de reflexionar sobre sí mismos, de determinar sus demandas, de integrarse internamente, de responder a un entorno cambiante y de resolver problemas complejos.

De esa definición se deduce que la adquisición de las destrezas necesarias para desenvolverse en la sociedad sólo podrá hacerse efectiva mediante la revalorización de la propia identidad cultural, lo que proporciona un punto de partida que permite asimilar, de manera selectiva y útil, los avances globales de la ciencia y la tecnología y aprovechar las respuestas que surgen de la propia acumulación cultural. Como resultado de esa valorización, la apropiación de los conocimientos universales adquiere sentido y se transforma en factor de progreso.

En América Latina y el Caribe tal proceso de valorización significa, concretamente, aceptar el carácter cultural propio de la región, producto de la pluralidad de sus raíces y de su particular trayectoria histórica.

En este sentido, la afirmación de una fuerte identidad latinoamericana y caribeña que, no obstante su heterogeneidad, posee indiscutibles vínculos histórico-culturales, no es un obstáculo a la modernidad ni un factor de aislamiento; por el contrario, puede

¹⁴ Estas capacidades suelen definirse como las requeridas para el manejo de las operaciones aritméticas básicas; la lectura y comprensión de un texto escrito; la comunicación escrita; la observación, descripción y análisis crítico del entorno; la recepción e interpretación de los mensajes de los medios de comunicación modernos; y la participación en el diseño y la ejecución de trabajos de grupo.

contribuir al logro de una nueva inserción de la región, más protagónica y auténtica a nivel mundial.

Es evidente que en el curso del proceso de modernización esa identidad se irá redefiniendo. Algunos aspectos perderán necesariamente vigencia; otros, sin embargo, se convertirán en excelentes medios para la generación de sociedades, cuya modernidad asumirá el sello de su propia idiosincrasia.

Para muchos jóvenes de la región, la educación básica es una formación terminal. Sin embargo, la creciente importancia de la información en la sociedad moderna y la naturaleza cambiante del conocimiento hacen necesario que todos los individuos estén capacitados para aprender mediante los múltiples canales de comunicación y, por ende, de enseñanza, disponibles en esta sociedad.

Existe consenso en reconocer que para lograr este objetivo se requiere aplicar políticas simultáneamente en dos ámbitos. Por un lado, hay que universalizar la cobertura de la escuela primaria e introducir cambios en sus modalidades de acción para que el acceso a la escuela lo sea efectivamente al aprendizaje de las destrezas fundamentales para desenvolverse en la sociedad. Por el otro, se deberán realizar campañas específicas de educación y capacitación para asegurar que la totalidad de la población adulta maneje un nivel mínimo de aptitudes básicas.

3.- Impulsar la creatividad en el acceso, difusión e innovación científico-tecnológicas

La experiencia internacional ha demostrado que el crecimiento y la competitividad —a nivel de los países y de las empresas— se relacionan positivamente con la puesta en práctica de políticas específicas sobre acceso, difusión e innovación en el campo de la ciencia y tecnología.

Los sistemas de educación, capacitación e investigación y desarrollo, así como las organizaciones e instituciones mediante las cuales se materializan, determinan, sistémicamente, la capacidad social de absorción tecnológica de un país e inciden sobre el ritmo y la

magnitud de la incorporación y difusión de nuevas tecnologías, al igual que sobre el potencial de innovaciones futuras. La política de la ciencia y la tecnología y el patrón de las ventajas competitivas de la industria de un país deben prestarse mutuo apoyo. En especial, dicha política tiene que ser consistente con la estructura industrial del país, su estadio de desarrollo competitivo y la capacidad de sus empresas e instituciones de investigación.

La experiencia internacional sugiere que existen cuatro áreas clave, en materia de política tecnológica y de la correspondiente infraestructura de apoyo:

- Adquisición de la tecnología extranjera más adecuada para reducir la diferencia entre la mejor práctica local y el nivel internacional.
- Uso y difusión racional de la tecnología, especialmente con el fin de reducir la dispersión de la eficiencia económica entre empresas, en diferentes sectores y entre sectores.
- Mejoramiento y desarrollo de tecnologías para mantener el ritmo de los avances más recientes.
- Formación de los recursos humanos que estén en condiciones de realizar eficientemente las tareas señaladas.

A la luz de ejemplos examinados y del estado actual del desarrollo de los sistemas de innovación en los países de América Latina y el Caribe, a continuación se reseñan las acciones destinadas a fortalecer la oferta tecnológica, la demanda proveniente del sistema productivo, las políticas necesarias para vincular la oferta y la demanda tecnológica, la demanda proveniente del sistema productivo, y, finalmente, los agentes que pueden desempeñar esa vital función de enlace.

4.- Gestión institucional responsable

Un requisito importante para asegurar el óptimo funcionamiento interno y externo de un sistema educativo descentralizado es la existencia de un eficaz mecanismo de información y evaluación del rendimiento escolar y docente. Sobre la base de los antecedentes

que este instrumento proporcione, los usuarios podrán demandar que se eleve la calidad de la enseñanza, mejorar el desempeño y los establecimientos, así como el nivel de las autoridades y centrar la acción, precisamente, donde los rendimientos sean más bajos y afecten la equidad del sistema en su conjunto.

Por lo tanto, la evaluación no es sólo un instrumento para medir desempeños, incentivar su mejoramiento y asegurar la asignación y el uso eficiente de los recursos invertidos en la educación. Es, además, un poderoso medio para impulsar políticas de equidad y de mejoramiento de la calidad de la educación y la capacitación.

5.- Profesionalización y protagonismo de los educadores

Las dos principales exigencias que un sistema eficiente de formación de recursos humanos impone a los educadores, esto es, el compromiso con una educación de calidad y la capacidad para administrar en forma autónoma y responsable los establecimientos y recursos a su cargo, ilustran la urgente necesidad de profesionalizar a los docentes. Esto no debe llevar, sin embargo, a hacer más rígida la carrera profesional; por el contrario, para lograr los objetivos de descentralizar las escuelas y de insertarlas en su entorno comunitario es necesario que los educadores también sean receptivos a los mensajes y demandas externos y estén dispuestos a trabajar en equipo con personas de otros ámbitos profesionales.

6.- Compromiso financiero de la sociedad con la educación

En concordancia con los criterios propuestos en este documento, las políticas de búsqueda y asignación de recursos deberían orientarse en tres sentidos:

- Asegurar, en lo posible, la disponibilidad de un financiamiento amplio, estable y diversificado para la educación, con la concurrencia de fuentes públicas y privadas de financiamiento.
- Emplear, para la asignación de una parte del financiamiento

público, mecanismos que alienten a las instituciones a mejorar sus niveles de calidad y eficiencia e incentiven el uso racional de los recursos.

- Utilizar, para la asignación de otra parte del financiamiento público, mecanismos selectivos, que permitan apoyar a algunos sectores o actividades y aumentar la equidad, mediante mecanismos compensatorios de las desigualdades existentes.

7.- Desarrollar la cooperación regional e internacional

El esfuerzo que ha de realizar la región en materia de educación, capacitación de la mano de obra y desarrollo científico y tecnológico es de gran magnitud, en tanto que las condiciones de financiamiento son sumamente restrictivas. Una de las consecuencias de la escasez relativa de recursos es que se deberá establecer rigurosamente un orden de prioridades para la utilización de los fondos, en especial los de origen fiscal. La asignación de las prioridades puede incluso obligar a cancelar líneas de investigación que algunos países han llevado a cabo por años. La cooperación regional puede ser un mecanismo eficiente para reducir las repercusiones negativas en tales casos. El universo de la educación, de la ciencia y de la tecnología ofrece amplias oportunidades para aprovechar economías de escala y de alcance, en la medida en que se puedan consolidar proyectos y programas de cooperación regional o internacional.

La cooperación regional e internacional puede desempeñar un papel importante en la puesta en práctica de la estrategia y las políticas propuestas en este documento; en especial, tal cooperación podría cumplir un papel muy positivo en cuatro campos principales:¹⁵

a) Cooperación orientada a fortalecer la formación de recursos humanos en los países de América Latina y el Caribe, buscándose una utilización más eficiente de la capacidad instalada en las universidades y centros académicos de la región.

¹⁵ Véase, Fernando Chaparro, *Cooperación regional e internacional en el campo de la educación y el conocimiento*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), diciembre de 1991.

b) Cooperación regional, en lo referente a la articulación entre el sistema de educación y de generación de conocimiento, por un lado, y el sector productivo o el sector de desarrollo social, por el otro. En este contexto, se deberían abordar los problemas relacionados con la utilización efectiva del conocimiento y, por lo tanto, con la vinculación entre conocimiento y desarrollo.

c) Cooperación regional en el campo de la investigación educativa y en la investigación relacionada con el proceso de generación, difusión y utilización de conocimientos.

d) Cooperación regional en el proceso de implantación de las propuestas de estrategia y de políticas presentadas en este documento en términos operativos e institucionales a nivel de determinados países.

CAPÍTULO II

EQUIDAD Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA: UN ENFOQUE INTEGRADO

PARTICIPACIÓN, TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y EQUIDAD¹

CEPAL

1. Introducción: Los desafíos de la democratización

La consolidación de regímenes pluralistas y participativos acrecentará la demanda de equidad en la región. Tal como se sostiene en *Transformación productiva con equidad*, el diálogo y la búsqueda de consensos, ejes fundamentales de la democratización, son medios para resolver conflictos sin comprometer el cumplimiento de los requisitos de estabilidad y credibilidad.² A su vez, la transformación productiva plantea múltiples exigencias de innovación institucional, entre las cuales cabe mencionar, los cambios a nivel de la organización de la empresa, de las relaciones laborales, las vinculaciones entre el sector público y los agentes privados, y la descentralización espacial. La democratización tiene como tarea esencial no sólo absorber estas demandas de innovación, sino lograr que éstas sean satisfechas en forma participativa, y en el marco de una concertación.

Los modos deseables de democratización y los medios viables de modernización no confluyen en una fórmula clara. Por una parte,

¹ *Equidad y Transformación Productiva: un Enfoque Integrado*, documento preparado por la Secretaría de la CEPAL para el vigésimo cuarto periodo de sesiones de la comisión.

² CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, op. cit., pp. 57 a 62 y 154 a 162.

la incorporación decidida y sistemática del progreso técnico al proceso productivo, y su traducción en mayores salarios reales, exige de los agentes empresariales una alta disposición a negociar. También requiere capacidad política del Estado para responder a la concertación de acuerdos entre los agentes de la modernización en aras de una transformación del sistema productivo. Además, la incorporación del progreso técnico a la actividad productiva no es un proceso políticamente aséptico, ni tampoco racionalmente nítido, pues se sitúa en una pugna distributiva para asignar recursos de diverso orden a distintos agentes sociales: gastos en educación y capacitación técnica, crédito a pequeños empresarios para mejorar su inversión en capital fijo, subsidios selectivos, inversión en la educación pública. Todo ello es parte del conjunto de instrumentos requeridos para difundir el progreso técnico, pero a la vez actúa como respuesta política al juego de demandas expresadas por grupos con distinta capacidad de presión sobre el Estado, y a la interacción dinámica entre agentes públicos y privados.

2. Participación y equidad

En el marco de la institucionalidad democrática, el desafío consiste en crear y fortalecer vínculos positivos entre la participación política y la equidad, reconociendo una dimensión política en esta última. Esa dimensión entraña que los sectores más rezagados y vulnerables tengan instancias de expresión que les permitan estar presentes en la demanda de los agentes sociales en cuanto a la asignación y uso de recursos, trátase de recursos físicos, económicos, culturales o de poder. Esta dimensión de la equidad es decisiva en los países de la región, en la cual un contingente masivo de la población (geográfica, ocupacional y socialmente marginal o dispersa) encuentra serios obstáculos para plantear sus demandas a los organismos competentes.³

Tanto para efectos analíticos como propositivos, puede evaluarse la dimensión política de la equidad a partir de dos ámbitos. Por

³ Como en muchos casos, las políticas sociales han respondido a impulsos de la demanda social, los grupos beneficiados no siempre han sido los de mayores carencias sino aquéllos con mayor capacidad de presión y mayor articulación con el Estado.

una parte, el de los agentes sociales y su relación con las estructuras políticas y administrativas y, por otra, el de la pequeña escala y de agregación de demandas dispersas.

El ámbito de los agentes sociales atañe a la relación existente entre las condiciones socioeconómicas de un agente social y el grado de influencia que dicho actor tiene sobre decisiones públicas y políticas que le afectan en sus condiciones de vida y de trabajo. Dichas condiciones se refieren a la combinación de distintos elementos: tipo de inserción en la estructura productiva (más o menos moderno, más o menos formal, mayor o menor potencial de generación de ingresos); nivel en que se satisface sus necesidades básicas; acceso a servicios básicos públicos y calidad en cuanto al acceso y a los servicios mismos; condiciones del entorno físico inmediato, tanto en su lugar de trabajo como de residencia, y posibilidades de afirmación y desarrollo cultural en el más amplio sentido.

A su vez, la equidad depende de las formas en que las estructuras públicas y políticas con poder de decisión responden a las demandas que se les dirigen desde la sociedad civil. Importa considerar, en este punto, cómo afectan a las estructuras político-institucionales los diversos agentes que presionan por satisfacer sus demandas; qué tipo de relaciones se establecen con estos agentes y cómo estas relaciones están sesgadas a favor o en contra de algunos de ellos; y cómo dichas estructuras político-institucionales incorporan las demandas en políticas públicas que inciden sobre la asignación social de recursos y afectan el contenido y alcance de la interacción entre el Estado y la sociedad civil.

Por otra parte, el problema de escala está vinculado al nivel de desagregación de las demandas colectivas que procesan el Estado y el sistema político en sus distintos ámbitos de adopción de decisiones. Así, un sistema será más equitativo en lo político si, entre sus logros, puede extender progresivamente el grado de descentralización democrática del poder de decisión. También habrá mayor equidad si los partidos políticos logran expandir su capacidad para representar las demandas de los agentes locales y comunitarios, y no sólo sectoriales, y si en el diseño, la gestión y la ejecución de políticas se estrecha la comunicación con los sectores menos articulados a la modernización productiva y a los servicios sociales existentes.

3. La desigualdad de los agentes sociales y su relación con el Estado

Las sociedades de la región exhiben en su seno niveles muy dispares de organización sociopolítica y capacidad de presión sobre los organismos del Estado que tienen incidencia en materia de reformas institucionales y la distribución de recursos. Esta disparidad tiene diversas manifestaciones: agentes atomizados en el llamado mundo popular, que a duras penas logran constituir un núcleo para intentar negociaciones parciales con el Estado o el municipio; pérdida de legitimidad y de capacidad movilizadora de parte de la organización sindical tradicional, sea por desgaste interno o por la informalización de un alto porcentaje de la fuerza de trabajo que ingresa al mercado laboral; y grupos de presión con mayor poder económico que tienden, cada vez más, a organizarse corporativamente para procesar y negociar sus demandas inmediatas y estratégicas.

Ante el objetivo de impulsar una transformación productiva, esta situación constituye un considerable obstáculo, pues son precisamente los sectores más desarticulados y menos institucionalizados los que debieran beneficiarse con las políticas que favorecen la equidad. Además, la existencia de grandes focos de pobreza y frustración no sólo implica la pérdida de ingresos y de bienestar para toda la sociedad; el peligro de desequilibrios sociales también erosiona la viabilidad misma del proceso de desarrollo en su conjunto. Puesto que la política económica y social favorable al desarrollo simultáneo de la competitividad y de la equidad aspira a promover una mayor participación popular en la reforma de las instituciones, en la gestión de recursos, en la recepción de servicios y en la propia ejecución de programas, se requiere un complemento político: de las demandas de estos sectores en el discurso partidario, en el debate público, y en las decisiones que atañen a la formulación de políticas y a la composición del gasto público.

Una composición *sine qua non* es, pues, que los propios actores rezagados puedan abrir canales de representatividad en el procesamiento de las demandas y en las instancias decisorias. Ello lleva a plantear temas tales como las formas de recoger la iniciativa popular en aras de una mayor presión por democratizar el sistema político y

los mecanismos que utiliza el Estado para asignar recursos a la sociedad; las maneras de expresión activa de amplios contingentes de la sociedad civil para reducir y eliminar la corrupción, el clientelismo o la burocratización en los procesos decisorios; las demandas populares susceptibles de convertirse en ejes de movilización social para proveer un sustrato político que impulse la transformación productiva con equidad; y los mecanismos más efectivos de intermediación entre las demandas planteadas y las posibilidades reales de satisfacerlas.

No se trata solamente de facilitar la organización de los grupos marginados y la transmisión de sus reivindicaciones. El desafío consiste en asegurar el procesamiento de estas demandas a través de una amplia interacción de diversos agentes sociales dentro de cauces institucionales que favorezcan la equidad, sin dar lugar a desbordamientos sociales que comprometan el esfuerzo de transformación productiva con equidad en su conjunto. Si bien para lograr esa finalidad es necesario fortalecer la capacidad reivindicativa de los grupos marginados, también se requiere robustecer múltiples instancias de concertación y mediación, entre ellas los partidos políticos, los organismos no gubernamentales, el poder legislativo, las municipalidades y los consejos regionales descentralizados. Con ello se contribuirá a que las situaciones, que podrían transformarse en conflictos potenciales, asuman la forma de procesos de negociación caracterizados por la aceptación de reglas comunes de interacción, la visión compartida sobre los grandes lineamientos estratégicos de desarrollo, el respeto a las reivindicaciones de cada agente social, y el reconocimiento de las capacidades y limitaciones de los propios agentes para resolver sus problemas, así como de las posibilidades reales de la comunidad y del Estado para contribuir a su solución.

Dado que el Estado es la principal fuente de suministro de servicios básicos sociales a los sectores más marginados en la región, también cabría pensar en reformas institucionales para fortalecer el sector estatal-social como receptor y transmisor de demandas sociales dentro del conjunto de organismos redistributivos del Estado.

En los sectores urbanos rezagados, así como en amplios sectores campesinos sin tierra, se combina una situación de marginalidad espacial con otra de informalidad laboral. Tanto la crisis económica

como los desequilibrios propios de muchos países de la región han provocado el aumento sostenido de los marginales-informales urbanos y la desarticulación de sectores campesinos. Bajos niveles de institucionalización, poca resonancia en el debate público y en los responsables de políticas, y la atomización de sus demandas, reflejan las modalidades marginales con que dichos actores participan en la vida pública.

Históricamente, las instituciones establecidas para articular las propuestas políticas con la participación y las demandas sociales no contribuían forzosamente a la equidad. Actualmente, presentan serias deficiencias como medio para facilitar la conformación de un patrón de modernización y de reinserción internacional que requiere consensos amplios entre agentes económicos muy diversos.

Un problema central en esta materia es la persistencia de formas de articulación entre agentes sociales y políticos que restringen la participación democrática, como la constitución de clientelas y las relaciones corporativas entre grupos de presión privados y enclaves estatales. Esos rasgos afectan negativamente la transparencia y el control público de las decisiones sobre la asignación social de recursos (decisiones que afectan las políticas sociales, tributarias y los aspectos distributivos en el manejo de los instrumentos de política económica). La considerable capacidad de influencia de los agentes de mayor poder económico, las restricciones presupuestarias en el sector público social, la dispersión de los sectores populares nacionales, así como los condicionamientos ejercidos por las obligaciones del ajuste y del sistema financiero internacional, crean enormes dificultades para aumentar la participación de sectores, cuyas demandas responden precisamente a las necesidades más apremiantes.

Estas circunstancias no sólo afectan la capacidad política del gobierno, sino también el papel mediador que corresponde ejercer a los partidos políticos entre las demandas de los actores sociales y el Estado. Los partidos se ven enfrentados a múltiples desafíos en su calidad de "agregadores" y mediadores de demandas sociales. En primer lugar, el grado de complejidad de las sociedades latinoamericanas y caribeñas torna difícil esta función de los partidos, ante actores con demandas muy distintas, con niveles de institucionalización muy

dispar, y con una inserción muy heterogénea en la esfera productiva. En segundo lugar, los partidos encuentran dificultades crecientes debido a las relaciones corporativas entre el aparato del Estado y los agentes productivos.

Este conjunto de problemas también afecta las iniciativas de concertación entre el gobierno y los distintos agentes sociales. La concertación política constituye un instrumento de la democracia para la incorporación de las demandas en los procesos decisivos, pero las experiencias nacionales de concertación observadas en los últimos años muestran que éstas han tenido otras orientaciones. Inicialmente, estas experiencias se concentraron en crear las condiciones para asegurar el paso de regímenes autoritarios a sistemas democráticos, regulando las relaciones entre gobiernos civiles y fuerzas armadas, reconstituyendo las instituciones políticas democráticas y avanzando en la introducción de reformas, aunque a veces mínimas, en las estructuras estatales. Actualmente, los procesos de concertación en los países de la región se refieren a políticas económicas de corto plazo, regulación de precios y salarios, y regulación en las relaciones entre Estado, empresarios y sindicatos.

En cambio, los procesos de concertación generalmente no se han abocado a procesar las demandas básicas de los sectores más carentes. Se observa incluso escasa dedicación a los vínculos entre la concertación política y las políticas sociales. Además, la concertación se ve restringida por las diferencias entre los distintos agentes sociales en cuanto a su capacidad de influencia, y la tendencia del Estado a negociar privilegiadamente con organizaciones inmersas en la economía moderna o previamente articuladas con las instituciones políticas del propio Estado.

Lo anterior está vinculado con problemas de orden estatal-institucional que no son necesariamente de carácter político. Estos problemas tienen que ver con la actuación de los organismos del Estado o del sector público que operan con lógicas autorreferentes, sin considerar las demandas planteadas por aquellos agentes a los que eventualmente debieran beneficiar. En los distintos ámbitos en los que se gestionan, diseñan y ejecutan políticas, es necesario enfrentar obstáculos conocidos: la tendencia al ritualismo burocrático; la

impermeabilidad de los encargados de las políticas frente a los cambios en las necesidades de los grupos más rezagados; la falta de retroalimentación por parte de los agentes menos productivos; la sectorización y proliferación de feudos en el sector estatal-social; la complicación innecesaria en la toma de decisiones y en la ejecución de programas sociales; los conflictos jurisdiccionales entre instituciones dentro del aparato estatal, y el paternalismo.

4. La descentralización y los problemas de pequeña escala

La descentralización desempeña un papel decisivo en el procesamiento democrático de demandas sociales, en la medida en que permite fortalecer los lazos entre la actividad pública y la participación de los agentes regionales y locales en las decisiones públicas. De hecho, se observa una fuerte tendencia descentralizadora en la región, tanto en cuanto a cambios legislativos y constitucionales que modifiquen la organización institucional del Estado como en los movimientos demográficos que la respaldan.

Así, por ejemplo, entre los grandes países federales se ha afirmado la descentralización: Brasil, por la Constitución de 1988, amplió la descentralización y participación directa a través de la iniciativa popular y el referéndum; y Venezuela, a través de modificaciones en 1988 y 1989 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, fortaleció y acrecentó las funciones de sus municipios. De igual modo se han aprobado recientemente varias leyes que introducen cambios significativos en los países unitarios, entre los cuales destacan las siguientes: en Bolivia, se ha impulsado un proceso de descentralización a través de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985; en Colombia, la ley de descentralización fiscal incrementó la participación de los municipios en la tributación nacional (Véase el cuadro 1), mientras que en 1986 también se aprobó la elección popular de alcaldes; en Guatemala, la Constitución que entró en vigor en 1986 estableció instancias regionales y departamentales de participación, al tiempo que le asignó el 8% del presupuesto del Estado a las municipalidades, con el objeto de financiar obras de infraestructura y servicios públicos; en Chile, la reforma constitucional de 1991 y las anunciadas leyes orgánicas regional, municipal y de rentas municipales apuntan a un profundo

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA: CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN EN CIUDADES
DE GRAN TAMAÑO, 1950-1990

	Ciudades de 1 millón o más habitantes en:				Ciudades de 5 millones o más habitantes en:			
	1950	1970	1980	1990	1950	1970	1980	1990
	Número de ciudades	7	18	23	38	1	4	4
Población (en miles de personas)	17,099	56,803	84,707	132,245	5,042	32,899	45,275	66,057
Porcentaje de la población total	10.72	20.15	24.00	30.26	3.16	11.88	12.83	15.11
Porcentaje de la población urbana	25.77	35.63	36.66	42.61	7.60	20.64	19.59	21.28
	Ciudades que tenían 1 millón o más hab. en el año 1990				Ciudades que tenían 1 millón o más hab. en el año 1950			
	1950	1970	1980	1990	1950	1970	1980	1990
	Número de ciudades	38	38	38	38	7	7	7
Población (en miles de personas)	26,931	69,008	97,583	132,245	17,099	38,648	52,081	67,840
Porcentaje de la población total	16.88	24.91	27.65	30.26	10.72	13.95	14.76	15.52
Porcentaje de la población urbana	40.59	43.29	42.23	42.61	25.77	24.25	22.54	21.86
Tasa media anual De crecimiento (por mil)	47.05	34.65	30.40		40.77	29.83	26.44	
Índice de predominio Urbano (por mil)*	3.22	-2.48	0.90		-3.04	-7.31	-3.06	

Fuente: CELADE, *América Latina: porcentajes urbanos, 1990*, serie Boletín demográfico, N° 47 (LC/DEM/G.97), Santiago de Chile, enero de 1991; Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, *World Urbanization prospects* (ST/ESA/SER.A/121), Nueva York, 1991. Publicaciones de las Naciones Unidas, N° de venta: E.91.XIII.11.

* Corresponde a la tasa media anual de crecimiento del porcentaje de la población urbana que reside en las ciudades de un millón o más de habitantes.

proceso de descentralización; y en Perú, la Constitución de 1979 consagró un Estado regional, una síntesis entre el régimen unitario y el federal.

Por otra parte, la tendencia legislativa a favor de la descentralización probablemente se ha visto influida por los movimientos demográficos y de urbanización que indican la creciente importancia de ciudades pequeñas y medianas en la región en los últimos 20 años. Así, el número de ciudades con más de un millón de habitantes pasó de siete en 1950 a 18 en 1970 y a 38 en 1990, de las cuales sólo cinco eran metrópolis con más de cinco millones de habitantes. (Véase el cuadro 1). Asimismo, el crecimiento poblacional más fuerte se produjo precisamente en las *nuevas ciudades* de tamaño intermedio. En efecto, las 31 ciudades que superaban el millón de habitantes en 1990 y que no habían alcanzado esa cifra en 1950 subieron su participación en la población urbana de 15% en 1950 a más de 20% en 1990. Un fenómeno análogo al de las ciudades de más de un millón de habitantes también se observa en el caso de las ciudades más pequeñas.

Dada esta dinámica, conviene identificar los obstáculos administrativos y políticos que enfrenta la descentralización. Un obstáculo frecuente es la persistencia de una división político-administrativa de los países y de una legislación sobre los municipios y otros poderes descentralizados que confina a los poderes locales a la ejecución de obras públicas, y los inhibe en su potencial de representación política de la población localizada bajo su jurisdicción. El papel potencial, atribuido a los poderes locales como principales mediadores entre las demandas locales y las instancias públicas decisorias, también tropieza con la falta de recursos que los propios municipios pueden generar y con el estrangulamiento de los flujos desde el Estado a los municipios pobres.

Otro obstáculo es la reproducción en el ámbito municipal de formas espurias de articulación con la comunidad, que tienen su precedente en las relaciones globales entre sistema político y sociedad civil: una visión centralista del poder administrativo del país reflejada en los propios funcionarios municipales; duplicación de poderes con pugnas entre las distintas clientelas políticas a escala local, y falta de transparencia en el procesamiento de las demandas provenientes de la población local. Las medidas políticas, como la elección popular

de alcaldes y gobernadores, son condiciones necesarias pero no suficientes para corregir estas distorsiones. El problema de escala en el procesamiento democrático de las demandas sociales se relaciona con la proliferación de demandas particulares de grupos reducidos, y con la consiguiente dificultad para que sean recogidas por las instancias que deciden sobre la asignación de recursos, o para que éstas acudan a los grupos correspondientes buscando interactuar con ellos.

En relación con el problema de escala, no sólo se enfrentan obstáculos relacionados con la descentralización y desconcentración espacial del poder. También es particularmente crítica la articulación entre las organizaciones de base y el poder público, sobre todo en el caso de organizaciones de reducida magnitud, tales como los movimientos de barrio o ecológicos. Existe conciencia de que muchas de estas organizaciones de base podrían articular la participación de grupos marginados en la gestión de servicios básicos y que, de ese modo, se generaría a la vez, un proceso de retroalimentación y de convergencia entre las demandas y las posibilidades reales de satisfacerlas.

Se podrían así atender, de manera efectiva y descentralizada, a diversas demandas, como las siguientes: mayor presencia de los sectores más pobres en la gestión de los programas sociales; mayor presencia de las organizaciones vecinales en las decisiones sobre canalización y uso de recursos en la esfera municipal; mayor apoyo estatal y privado a las organizaciones no gubernamentales que trabajan más de cerca con los sectores populares; adaptación de los servicios de salud, de la educación pública y de programas de vivienda popular a las necesidades específicas, sentidas por los distintos grupos y mayor acceso y presencia en los medios de comunicación de masas.

Sin embargo, subsisten los problemas de escala: las escasas posibilidades de reproducir experiencias que muchas veces no trascienden su calidad de proyectos pilotos; la dificultad que tienen los actores de base para alterar la asignación social de recursos de distinto tipo, debido a una influencia muy marginal y a la dificultad de los partidos para incorporar las demandas "moleculares"; y sobre todo, la marcada discontinuidad que han exhibido las organizaciones de base, la mayoría de las cuales tiene un rápido desgaste por frustración, y una

existencia precaria y efímera. Esto le plantea a los regímenes democráticos un desafío tan complejo como motivante: ¿Cómo puede institucionalizarse la participación de las organizaciones de base en las instancias decisorias del aparato estatal, sin disolver la voluntad de autonomía y de participación activa de dichas organizaciones?

Surge aquí la necesidad de pensar en factores concretos que faciliten la descentralización en el contexto de un esquema democrático-participativo.

Un factor que conviene mencionar, a modo de ejemplo en este sentido, es la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo local: en torno a numerosos problemas ambientales locales es posible ensayar fórmulas de gestión participativa que —junto con abordar problemas largamente postergados y que afectan las condiciones de vida y la salud de los sectores más pobres— contribuyan a profundizar y robustecer los sistemas democráticos.

Hay, al menos, cuatro razones que justifican la mención de la cuestión ambiental como un ejemplo relevante: primero, se trata de problemas y situaciones concretas y cotidianas, en torno a las cuales se genera un grado más o menos intenso de interacción y comunicación entre diversos grupos y actores sociales, homogeneizando el conocimiento de los problemas y facilitando las posibilidades de concertación.

Segundo, en torno a muchos de estos problemas es posible detectar e identificar, con bastante claridad, intereses divergentes o contrapuestos de los grupos o agentes sociales en juego, facilitando las negociaciones, el arbitraje y el logro de soluciones de transacción.

Tercero, al tratarse de problemas concretos que exigen soluciones concretas, concentran el juego político local en torno a materias con bajo contenido ideológico y difícilmente excluyentes, brindando mayor estabilidad al proceso democrático.

Cuarto, enfrentar este tipo de problemas facilita la integración a los procesos de decisión de grupos e individuos no pertenecientes a partidos políticos, lo que obliga a estos últimos a actualizar permanentemente su interpretación de las demandas y aspiraciones de la gente, enriqueciendo así los procesos participativos.

5. Cursos de acción

Si bien los efectos redistributivos de la transformación productiva podrían alcanzar positivamente a los asalariados incorporados en actividades modernas de producción de bienes y servicios —sobre todo a través de la concertación política de amplios acuerdos entre los empresarios, los trabajadores y el Estado—, las perspectivas son menos claras para la población de los países de la región que aún participa marginalmente en el desarrollo, mantiene niveles muy bajos de productividad en el mundo informal, y se ubica territorialmente en zonas de marginalidad urbana o de dispersión rural.

En efecto, los alcances de la concertación resultan inciertos cuando se trata de incorporar las demandas de los excluidos a la negociación política y a decisiones sobre políticas. La triple condición de marginalidad económica, territorial y política los condena a permanecer dispersos y atomizados. Para incorporar acciones de concertación política es necesario crear nuevos canales de representación y nuevas formas de articulación entre el sistema político y el llamado “mundo popular”. Los desafíos en este campo son múltiples, y muchas acciones podrían entrar en conflicto con la estabilidad política requerida para la transformación productiva con apertura a los mercados internacionales, debido a sus consecuencias disruptivas.

Estas consideraciones obligan a privilegiar líneas de acción orientadas a atenuar los niveles de inequidad política. Para ello se propone tan solo algunos cursos de acción, en dos campos específicos: primero, la vinculación e interacción entre diversos agentes sociales y el Estado, y, segundo, cursos de acción para enfrentar el problema de escala. En ambos dominios, se persigue el objetivo de que las demandas de los sectores marginados sean procesadas por distintos agentes políticos y públicos para ser incorporadas en las decisiones sobre el diseño de políticas y la asignación de recursos.

Para tal efecto, no se propone un mecanismo único y global de concertación, sino la apertura de canales de concertación en campos específicos en que las decisiones incidan en el nivel de productividad y bienestar de los actores sociales menos incorporados a los beneficios del desarrollo, y en que la influencia de la participación de tales actores pueda ampliarse en procesos públicos decisorios con efecto redistributivo.

a) Los agentes sociales y su relación con el Estado*i) Iniciativas pluriinstitucionales para incorporar demandas sociales en el diseño de proyectos de desarrollo social integrado.*

Las iniciativas institucionales en torno a programas intersectoriales de amplia cobertura, como la formación y perfeccionamiento de los recursos humanos en sectores de baja productividad, constituyen una forma comprobada de promoción. Los fondeos de inversión social constituyen un intento por aprovechar esta experiencia para articular los programas públicos con las demandas propias de la comunidad.

Por ejemplo, puede impulsarse la atención preescolar en zonas deprimidas mediante la concurrencia de municipios, organismos de base de la Iglesia, organizaciones no gubernamentales y el sector estatal-social, asegurándole prioridad a las necesidades de hogares con jefatura femenina, y asegurando la participación activa de las propias madres y familias. Medidas similares para mejorar la escolaridad en zonas deprimidas permitirían impulsar una oferta educativa adecuada a las características especiales de las necesidades locales, a fin de estimular, por esta vía, mayor continuidad y contenidos educativos acordes con las actividades económicas productivas más próximas, sean familiares, comunitarias o locales. También pueden concurrir esfuerzos de gobiernos locales, servicios estatales de capacitación y organizaciones no gubernamentales vinculadas a sectores campesinos, a fin de que la escuela sirva como base institucional para ejecutar programas de capacitación campesina y de créditos a los pequeños productores agrícolas, al mismo tiempo que se convierte en agente multiplicador en materias tales como la adopción de tecnologías, los talleres de experimentación agrícola y la organización comunitaria.

En el sector informal se ha desarrollado un sinnúmero de asociaciones colectivas formadas a fin de resolver conjuntamente problemas básicos de generación de ingresos. Existen talleres productivos en ese sector, que son pequeñas unidades económicas constituidas por un número reducido de trabajadores, con una división elemental del trabajo y un manejo autogestionado de la organización, y que se consagran a producir bienes con escaso componente tecnológico. La unificación de los esfuerzos de los organismos ligados al apoyo de talleres productivos (organizaciones no gubernamentales, institutos

nacionales de capacitación y aprendizaje, centros parroquiales), a fin de concertar políticas nacionales podría tener un efecto movilizador importante sobre otros segmentos: programas de extensión de las universidades hacia estos talleres productivos, políticas de subvención para la incorporación de tecnologías en los talleres, facilidades crediticias a trabajadores por cuenta propia, y así sucesivamente.

ii) Mayores grados de articulación entre las organizaciones reivindicativas de los grupos menos integrados a los beneficios de la modernización.

Hasta ahora buena parte de las organizaciones de los grupos excluidos han tenido o bien una articulación subordinada a los partidos políticos, o bien una relación poco continua con el Estado para negociar sus intereses. Para remediar esto, se pueden seguir tres caminos: aumentar la capacidad de presión de los movimientos sociales populares que cuentan con un grado relativo de organización; mejorar la organización de los actores pobres más atomizados, y mejorar la articulación de las diversas organizaciones de base. Por articulación se entiende, en este caso, un densa red de movimientos sociales capaces de percibir sus demandas inmediatas y sus demandas estratégicas, para ejercer presión sobre las instancias decisorias pertinentes, y de hacerlo insertándose en las condiciones existentes de viabilidad política y económica, pues así pueden reconocer esa misma viabilidad y emplearla en beneficio propio cuando ello sea posible.

Diversas pautas generales podrían ser útiles para orientar la articulación entre las organizaciones de grupos marginados. Primero, sería conveniente difundir las nuevas tecnologías de la información y telecomunicación hacia la base social. Esa acción contribuiría a desencadenar un efecto sinérgico sobre la articulación horizontal entre organizaciones de base que tienen necesidades y demandas comunes. Asimismo, permitiría establecer sistemas parecidos al de los vasos comunicantes, con el fin de facilitar la incorporación de los sectores más atomizados a los movimientos sociales ya constituidos, en los cuales reconozcan como propias las demandas planteadas, y de "entramar" los movimientos sociales existentes en función de los intereses y las demandas compartidas.

El establecimiento de redes de información haría un aporte valioso a la articulación. Son un instrumento muy útil, de bajo costo y es fácil aprender a usarlas, al tiempo que constituyen un mecanismo de retroalimentación que puede contribuir a situar, tanto las reivindicaciones como la simple concertación, dentro de un contexto más amplio de participación y de convergencia de intereses, congruente con su viabilidad política. Los efectos de la telemática pueden ser amplios y decisivos.

Segundo, habría que redefinir las políticas culturales en función de la cultura organizativa en el mundo popular. La cultura organizativa, desarrollada al margen de los procesos de modernización, no sólo constituye un eslabón fundamental en la supervivencia de amplios sectores pobres, sino también ha permitido a estos sectores idear formas colectivas de ejercer presión para que se satisfagan sus demandas. La cultura grupal en amplios grupos en situación de pobreza, incluido el mundo incaico, maya o azteca y las organizaciones indígenas campesinas, pero extendiéndose hacia las periferias urbanas, constituye un tejido sumamente denso y rico. Este tipo de acciones parece tener mayores potencialidades en países de fuerte presencia indígena, como en los países andinos, Guatemala o México o de fuerte desarrollo de las organizaciones de base patrocinadas por la Iglesia, como en Brasil.

En tercer lugar, correspondería reforzar la iniciativas del Estado dirigidas a optimizar el impacto de la ayuda social en programas de diverso tipo: autoconstrucción de viviendas económicas; prevención en materia de salud, combinada con la capacitación de las madres en los barrios más expuestos, atención preescolar y nutricional a los niños en hogares comunitarios, y otros.

Finalmente, puede facilitarse el papel articulador del "agente externo", proveniente de una organización no gubernamental, de un municipio o de un programa público, para conectar los movimientos sociales de la base con las tendencias de la sociedad en su conjunto y reducir así los niveles de segregación y fragmentación. Su función, en este caso, es brindar apoyo a las organizaciones de base para orientar sus demandas o actividades de creciente participación en la dirección que ha tomado el desarrollo a nivel nacional, en relación con otros

actores sociales, y en el marco existente de concertación política. El agente no debe asumir la representación o el liderazgo de las organizaciones populares, sino apoyar a las organizaciones cuando éstas lo necesiten. En este sentido, el agente externo podría brindar cooperación técnica en materia de capacidad organizativa, de conocimientos sobre procesos decisorios públicos, y de las ofertas o restricciones del aparato estatal-social, que muchas veces son desconocidas por la base social.

iii) Mayor capacidad de los organismos estatales que deciden sobre el manejo de los recursos públicos para procesar las demandas de los grupos menos integrados a los beneficios de la modernización.

También cabría pensar en reformas institucionales tendentes a fortalecer al sector estatal como receptor y procesador de demandas sociales dentro del conjunto de organismos redistributivos del Estado. No existen fórmulas preconcebidas para el efecto. Es evidente que es necesario fortalecer las instancias gubernamentales que procesen las demandas y que las traduzcan a políticas, programas y proyectos. En algunos países, se ha intentado dejar en manos de distintas instancias públicas la articulación de los programas sectoriales en una estrategia integrada de apoyo a los sectores menos productivos y con mayores carencias básicas, procurando que esas instancias encuentren una legitimación a través del apoyo ciudadano, el debate parlamentario y la presión de los partidos políticos de amplia raigambre popular.

Asimismo, debería buscarse el concurso de los beneficiarios potenciales para la puesta en práctica de los programas dirigidos a responder a sus demandas. Este concurso podría impulsarse de varias maneras: mediante una estrecha red de retroalimentación entre el sector estatal-social y los beneficiarios (mayoritariamente los sectores populares) a fin de que la política económica y social acordada refleje las demandas y necesidades sentidas por los sectores populares; el diseño de una estrategia clara para llevar adelante sus programas, objetivos y etapas, que sea comprensible y pueda comunicarse a la ciudadanía de manera directa; y su difusión mediante los medios de comunicación de masas, los animadores comunitarios, las organizaciones no gubernamentales que trabajan en sectores populares y el debate parlamentario.

El sector estatal-social también podría mejorar su capacidad para recoger las demandas de los actores populares a fin de inventariarlas y procesarlas, incorporándolas en la elaboración de los programas de acción pública, así como en el seguimiento de la aplicación de políticas.

iv) Mayor articulación entre el sistema político y los agentes y demandas del mundo popular.

Una vía que conviene reforzar para retroalimentar el sistema político con las informaciones que poseen los agentes y organizaciones dispersos en el mundo popular, es la creación de instancias regulares de discusión conjunta entre los niveles técnicos de dirigencia partidaria: parlamentario, organizaciones populares que portan demandas directas, organizaciones no gubernamentales con vasta trayectoria en el medio popular urbano y en el medio campesino, y poderes provinciales y municipales que eventualmente absorben las demandas y desarrollan acciones para canalizarlas.

Para que fructifiquen esas acciones se requiere, a su vez, un sistema de partidos capaz de operar como instrumento para agregar y equilibrar las demandas de los diversos agentes sociales. La creación de mecanismos de financiamiento automático que aumenten el grado de autonomía económica de los partidos, en relación con los grupos corporativos sería un paso en esa dirección. Por lo tanto, y como parte de la normas que rigen la labor de los partidos, cabría privilegiar su función de captar, procesar y equilibrar demandas sociales fomentando, por ejemplo, las actividades de capacitación, estudio, debate y asesoramiento de los propios partidos, al tiempo que se favorece la capacitación de sus cuadros medios.

El apoyo a la cultura organizativa también podría contribuir tanto al fortalecimiento de los partidos como de la organización de grupos marginados. Históricamente, la variable cultural ha formado parte de la práctica partidaria populista, más ligada a la voluntad de cooptación política que al apoyo a la cultura popular. En la medida en que se refuerce la democracia interna de los partidos de amplia raigambre popular y se permeabilicen las culturas organizativas y reivindicativas, en aras a fortalecer la autonomía de los agentes que

participan de dichas culturas, las demandas de autoafirmación cultural en los sectores populares podrían incorporarse con mayor fuerza en los programas de gobierno ofrecidos por las distintas candidaturas. Esas acciones contribuirían a que se superaran las deficiencias de representación surgidas de la desarticulación y heterogeneidad estructural de los países de la región. La amplia cobertura espacial de los partidos, y su arraigo en unidades de base, los dota del anclaje necesario para impulsar la cultura organizativa de los sectores populares.

Finalmente, es evidente que el poder legislativo, a través de la actividad parlamentaria, podrá actuar como instancia de articulación entre el sistema político y los agentes y demandas del mundo popular. Existen funciones que el legislativo puede desempeñar para incorporar demandas y necesidades sociales en los debates dentro del aparato del Estado; entre ellas, por ejemplo, la constitución de comisiones interpartidarias creadas a fin de sistematizar las demandas sociales populares y la preparación de plataformas temáticas de concertación política en las que se busque equilibrar las demandas provenientes de diversos agentes sociales.

b) Cursos de acción para enfrentar el problema de escala

Enfrentar el problema de la pequeña escala pasa por el fortalecimiento de los gobiernos municipales. De hecho, la región adolece de *submunicipalización*, es decir, de una muy baja densidad de los poderes públicos locales, sobre todo en las poblaciones rurales, con una muy limitada serie de atribuciones. Por ejemplo, y como puede observarse en el cuadro 2, en América Latina hay un municipio por cada 1,338 kilómetros cuadrados de territorio, lo que significa una relación 50 veces menos densa que en Europa occidental; asimismo, la densidad de municipios por población es la octava parte de lo que es en Europa occidental. La descentralización, pues, implica extender la municipalización.

Asimismo, para fortalecer la municipalización se requiere establecer un sistema de capacitación y asesoría técnica para la gestión de las municipalidades, reforzar el sistema financiero municipal, y dotar a la municipalidad de la capacidad de tomar decisiones y supervisar el suministro de servicios (salud, educación, saneamiento

Cuadro 2
DENSIDAD DE MUNICIPIOS EN RELACIÓN CON LA SUPERFICIE
Y A LA POBLACIÓN

Territorio	Número									
	Población de municipios			Densidad de municipios						
	Total	De aptitud agrícola ^a		Cultivable y de pastos						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1/5)	(2/5)	(3/5)	(4/5)		
	(Miles de Km ²)			(Millones de habitantes)		(Miles de habs.)				
América Latina	20,877	17,134	7,518	439.3	15,600	1,338	1,098	482	28.2	
Europa Occidental ^b	1,639	1,373	929	229.3	63,086	26	22	15	3.6	
Europa Oriental ^c	441	389	256	53.5	11,300	39	34	23	4.7	
URSS	22,402	15,492	6,042	288.7	48,296	466	321	125	5.9	
Canadá ^d	6,052	4,344	785	26.2	4,657	1,299	933	168	5.6	
Estados Unidos	9,372	6,965	4,313	248.0	19,200	488	363	224	12.9	

Fuente: Elaborado por la División Agrícola CEPAL/FAO sobre la base de censos de población y Anuarios estadísticos de varios países, y la Agencia Española de Cooperación Internacional, *Municipalidades en Centroamérica*, Madrid, noviembre de 1989.

^a Incluye bosques.

^b Incluye sólo Alemania Federal, España, Francia, Holanda e Italia.

^c Incluye sólo Checoslovaquia y Polonia.

^d Se excluyen las provincias del territorio del Yukón y los territorios del nordeste.

y servicios básicos, asesoría técnica agrícola, asesoría y crédito para la pequeña empresa, seguridad) y la construcción de obras.

Si bien el gobierno municipal debiera contar en el apoyo técnico (e incluso técnico-político) del aparato público central, sería de su competencia la decisión sobre prioridades en la asignación de recursos, sistemas complementarios de recaudación, y diseño y ejecución de programas sociales. La asignación automática de cierto porcentaje del presupuesto nacional para las municipalidades constituiría un paso hacia el fortalecimiento de su autonomía financiera. La capacitación técnica de los funcionarios municipales permitiría, a su vez, ir dotando progresivamente de autonomía técnica a los municipios. Las decisiones sobre las cuales el municipio debiera tener autonomía respecto del poder central podrán ir expandiendo su espectro gradualmente, conforme a la propia capacidad de ejecución de los municipios y a su capacidad para procesar demandas desagregadas en el territorio de su competencia.

La autonomía municipal no significa que cada unidad tenga que contar con un aparato técnico diversificado, semejante al aparato técnico del Estado en su conjunto. Duplicar funciones sería incurrir en un gasto de recursos y energía que contraviene la racionalidad misma de la descentralización. Lo que sí cabe desarrollar es la fórmula funcional de coordinación entre las municipalidades y los organismos centrales, bajo la forma de apoyo táctico por parte de los organismos centrales a los organismos descentralizados.

El apoyo técnico tendría por objeto capacitar a funcionarios municipales en áreas decisivas como la identificación y evaluación de proyectos de educación, salud, vivienda y planificación espacial, y al mismo tiempo serviría, de "abajo hacia arriba", como conducto para recoger las demandas de las microorganizaciones sociales según su distribución espacial. El municipio actuaría como mediador entre la capacidad técnica estatal y las demandas sociales de su ámbito territorial, y en esa función mediadora radicaría su autonomía.

La autonomía municipal podrá ampliarse progresivamente hacia distintos campos del quehacer local. Las áreas para impulsar el ejercicio de esta autonomía podrán variar de un municipio a otro, y de un país a otro, según la fase de descentralización en curso. Podrían

referirse, inicialmente, al mejoramiento ambiental como un factor relevante de descentralización y participación; a la localización de obras de desarrollo comunitario; al desarrollo de infraestructura del sistema educativo en zonas de mayor carencia, o a propuestas de autofinanciamiento sometidas a consulta popular. Pero si se busca mayor participación de los sectores más deprimidos en decisiones sobre distribución de recursos, es importante que este proceso de "municipalización" de decisiones se complemente, a escala local, con la participación de las pequeñas organizaciones territoriales de arraigo popular.

Muchas organizaciones no gubernamentales han actuado, durante la década pasada, en el ámbito local y han promovido un sinnúmero de experiencias de desarrollo en pequeña escala con énfasis en formas innovadoras de participación social. Se han abierto canales no estatales para impulsar iniciativas de desarrollo social difundidas en los sectores excluidos de la sociedad civil. Partiendo de un "nivel micro", estas iniciativas han permitido formular diagnósticos a partir de las necesidades sentidas por los sectores más vulnerables (y vulnerados por la crisis de los ochenta) y, con base en estos diagnósticos, idear líneas de trabajo donde la participación de los beneficiarios y la movilización de la creatividad social aparecen como insumos insustituibles. A causa de la propia escasez de recursos físicos y de formación profesional, estas prácticas locales han aprovechado o generado recursos no convencionales, tales como la cultura organizativa, la capacidad de gestión local, la creatividad popular, las estrategias de ayuda mutua y la preparación de "animadores" comunitarios. Todo esto ha ocurrido en muchas unidades de base de pequeña escala, tanto urbanas como rurales.

Por ese motivo, de generarse voluntad política en los organismos públicos pertinentes para promover formas innovadoras de participación social, el trabajo coordinado con las organizaciones no gubernamentales sería muy provechoso para la formulación futura de políticas sociales para unidades de pequeña escala. Esto, por dos razones: por la vinculación ya establecida por esas organizaciones con grupos de pequeña escala y el conocimiento acabado de sus necesidades; y porque en su trabajo sobre el terreno, los expertos de esas organizaciones han aprendido a desarrollar estrategias de movili-

ción de recursos humanos, de participación de los beneficiarios y de sus demandas en el diseño y la ejecución de proyectos, y de motivación de la comunidad.

Para capitalizar esta experiencia acumulada sería recomendable poner en marcha sistemas de consulta gubernamental con las redes de organizaciones no gubernamentales. Estas consultas se orientarían hacia un objetivo preciso, a saber: optimizar los flujos de recursos públicos (centrales o descentralizados, según la fórmula más eficaz) orientados hacia proyectos de desarrollo social propuestos por las organizaciones no gubernamentales que cuenten con probada y exitosa experiencia de trabajo en pequeña escala, en sectores pobres. De esta manera podría obtenerse un doble beneficio. Primero, complementar las políticas y los programas sociales públicos de orientación masiva con una amplia red de acciones diversificadas que apuntan a las necesidades y demandas más específicas de los excluidos de la ciudad y del campo. Segundo, multiplicar experiencias de ayuda social en módulos ya probados de amplia participación por parte de los beneficiarios.

En la medida en que pueda ampliarse el espectro de proyectos eficientes de apoyo social en pequeña escala, más factible será traducir demandas desagregadas en acciones redistributivas. Los fondos de inversión social, ampliamente promovidos en la región, son una base útil para realizar este tipo de actividad.

Otro espacio propicio para incorporar las demanda específicas de organizaciones sociales de pequeña escala podría abrirse en el ámbito de los municipios. En muchos de los países de la región existen dos tipos de organizaciones territoriales de base a "«escala humana" en los sectores pobres: la junta de vecinos y la comunidad campesina. Experiencias recientes en países de la región muestran espacios de participación popular posibles en los cuales las organizaciones territoriales se vinculan con las oficinas municipales: en la defensa del consumidor, el control de precios, la lucha contra la corrupción, la demanda de servicios de agua y de otra índole, las campañas de salud primaria, el mejoramiento ambiental, la movilización cultural y la fiscalización de la burocracia.

Estas iniciativas podrían institucionalizarse mediante la creación de un banco de proyectos de pequeña escala. Los proyectos serían propuestos al municipio por las propias organizaciones de base (con el apoyo técnico del propio municipio o de alguna organización no gubernamental que haga de mediadora), y sometidos a criterios de viabilidad, pertinencia y rentabilidad. Para ello sería necesario contar con un fondo especial del municipio, destinado a financiar estos proyectos, y una instancia deliberante en la que se pudieran evaluar los proyectos, jerarquizarlos por prioridades y negociarlos conjuntamente con sus eventuales beneficiarios.

CAPÍTULO III

HACIA UNA PERSPECTIVA CRÍTICA DE LA MODERNIDAD: LAS DIMENSIONES CULTURALES DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD¹

Fernando Calderón² · Martín Hopenhayn³ · Ernesto Ottone⁴

Introducción

El presente documento se incorpora al esfuerzo del debate y la reflexión que la CEPAL impulsó a partir de 1990 con la propuesta de transformación productiva con equidad (TPE). Tal propuesta asumió la iniciativa, en conjunto con reflexiones provenientes de otros ámbitos, de romper la atmósfera de confusión y desánimo intelectual que reinó en los años ochenta, tanto en los gobiernos como en los medios académicos, y que respondía a la profunda crisis que la región padece en materia económica y social.

¹ Los trabajos incluidos en esta serie tienen como finalidad dar a conocer los resultados de las investigaciones en la CEPAL en forma preliminar, a fin de estimular su análisis y la formulación de sugerencias para su revisión. Esta publicación no es un documento oficial, por lo tanto no ha sido sometido a revisión editorial. Se puede solicitar directamente a la Secretaría de la Comisión o a la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Los autores son funcionarios de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la Organización.

La propuesta de transformación productiva con equidad se planteó como una construcción inductiva, más atenta a las tendencias en curso que a las declaraciones doctrinarias. Tal propuesta ha seguido consolidándose en sucesivas etapas, a través del desarrollo de algunos de sus aspectos fundamentales. Se han abordado, en fases sucesivas, aspectos que contribuyen a complementar las políticas económicas y sociales, en vistas a abordar de manera simultánea la competitividad y la equidad. Se ha prestado particular atención, por su carácter central en la articulación entre competitividad y equidad, a los desafíos y opciones que hoy en día se abren con relación a la educación y al conocimiento. También se ha enriquecido la propuesta de la TPE con lineamientos de acción en el campo de la sustentabilidad ambiental, y se han considerado las necesarias vinculaciones entre el desarrollo y las tendencias demográficas de la región.

La propuesta de la TPE no ha dejado de ser una propuesta abierta al enriquecimiento, tanto en ámbitos específicos del desarrollo económico, como en otros igualmente importantes para fortalecer un planteamiento que se pretende sistémico. Es así como los temas de las transformaciones institucionales, la modernización del Estado, y la construcción de los acuerdos y consensos en torno a un crecimiento equitativo, se mantienen como "asignaturas pendientes" al interior de la propuesta.

Se ha planteado, además, al interior de dicha propuesta, que el proceso de transformación productiva con equidad debe impulsarse

² Fernando Calderón, sociólogo, con doctorado en la Escuela de Altos Estudios de París, ha sido director de CLASO en Buenos Aires y profesor en el Departamento de Historia de la Universidad de Barcelona. Actualmente trabaja para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD en La Paz.

³ Martín Hopenhayn, se tituló Master en Filosofía en la Universidad de Parí VIII. Ha sido profesor universitario, e investigador en distintos organismos no gubernamentales. Sus publicaciones versan sobre temas de crítica cultural, cultura del desarrollo y cambios de paradigmas en la teoría social latinoamericana. Actualmente trabaja como Investigador en la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

⁴ Ernesto Ottone, es sociólogo de la Universidad Católica de Valparaíso, y doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de París III. Ha sido profesor universitario y funcionario de UNESCO en París y del Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas-CSDHA, en Viena. Actualmente es Secretario de la CEPAL.

mediante un amplio consenso de agentes y en un escenario demográfico. Por ende, la construcción y la extensión de una *ciudadanía moderna* aparece como un aspecto esencial de la propuesta, y merece un esfuerzo reflexivo y positivo en sí mismo.

Cuando nos referimos a *ciudadanía moderna* hacemos referencia a la existencia de actores sociales con posibilidades de autodeterminación, capacidad de representación de intereses y demandas, y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, jurídicamente reconocidos. Sin ello resulta vano hablar de construcción de consenso, de sociedad integrada o de sistemas democráticos estables.

Al definir la construcción de una ciudadanía moderna en función de la capacidad de autodeterminación de los agentes del desarrollo, un tema cada vez más gravitante, en nuestra región y en las otras regiones del planeta, es la **tensión entre identidad cultural y modernidad** en el proceso de desarrollo. Se trata, en otros términos, de asumir el reto de conciliar las particularidades histórico-culturales de las regiones con la vocación universalista del desarrollo y la modernidad.

Como veremos más adelante, esta tensión no sólo atraviesa las demás regiones en desarrollo sino que constituye uno de los rasgos sociales más notorios de este fin de siglo. Tal tensión entre identidades culturales y modernidad aparece con particular fuerza en las sociedades que experimentan hoy el llamado poscomunismo, y también se hace sentir, de manera preponderante, en los países más industrializados.

Este trabajo plantea, en primera instancia, que la tensión identidad-modernidad tiene un carácter dinámico. Ni las identidades específicas, ni el contenido pretendidamente universal de la modernización, son los mismos que hace una generación. Nada se mantiene en estado puro. Se ha generado, en cambio, un complejo *tejido intercultural*, donde las identidades culturales y los signos de modernidad se oponen y se fusionan de múltiples y contradictorias formas.

En segunda instancia, el presente trabajo plantea que para que esos tejidos interculturales sean funcionales a la constitución de sociedades más equitativas e integradoras, más libres y tolerantes,

con mayor capacidad de autodeterminación, mayor sustentabilidad ambiental y estabilidad democrática, debe superarse lo que aquí hemos llamado la **dialéctica de la negación del otro**. Dicha dialéctica se halla largamente enraizada en la historia de la región. Comienza con el momento del descubrimiento, se prolonga con la conquista, la evangelización y la colonización, y no cede con la transición hacia los estados republicanos ni tampoco en las dinámicas discontinuas de modernización experimentadas por nuestras sociedades. Esta dialéctica de la negación del otro tiene su fundamento en la negación cultural (de la mujer, del indio, el negro, el pagano, el mestizo, el campesino, el marginal-urbano, etc.), y constituye el cimiento en que a su vez se monta una larga tradición de exclusión socioeconómica y dominación sociopolítica.

En tercera instancia, las páginas siguientes plantean la necesidad de **asumir nuestro tejido intercultural como acervo cultural**, acumulado por una historia hecha de cruces entre culturas y de síntesis inéditas entre ellas. Este tejido intercultural, lejos de constituir un obstáculo para nuestro "ingreso" a la modernidad, debiera ser nuestro resorte específico para ser modernos hoy día.

Sobre todo hoy día, que el ser modernos implica precisamente conjugar una diversidad de espacios, tiempos y lenguajes, la única forma fecunda de acceder a la modernidad y a los avatares e incertidumbres tecnológicos es a partir del reconocimiento y potenciamiento de nuestros propios tejidos e identidades culturales.

No pretendemos, empero, simplificar el planteamiento al punto de sostener que basta potenciar nuestras culturas endógenas para constituir una alternativa de desarrollo. Semejante hipótesis resulta tan reductiva como aquélla que, en distintas fases de nuestra modernización, ha sostenido que las culturas endógenas constituyen el gran obstáculo al desarrollo de la región.

Como ya señalamos, la CEPAL ha lanzado y sometido a consideración de los países de la región una propuesta de modernidad, en la que busca potenciar sinérgicamente el progreso técnico, la equidad y la democracia. Dicha propuesta ha querido estar a la altura de los tiempos, vale decir, parte del trastocamiento de los paradigmas modernizadores previos a la gran crisis de las últimas

dos décadas, y del margen de maniobra posible con que cuentan hoy día las economías de la región en el nuevo escenario de globalización y reestructuración productiva, financiera y comercial. En esta línea, esperamos que las reflexiones aquí vertidas puedan enriquecer la propuesta con las ineludibles consideraciones sobre las dimensiones culturales de tal proceso.

La hipótesis que nos ha movido a llevar a cabo este trabajo es que **la transformación productiva con equidad, como propuesta de desarrollo para los países de la región, no puede prescindir de los principales rasgos culturales de nuestras sociedades.** Estos rasgos son: la condición de tejido intercultural como resorte de nuestra forma propia de apertura al mundo; y la superación de la dialéctica de la negación del otro como exigencia fundamental para nuestra integración social y para la consolidación de una cultura democrática. Sobre dicha base es posible la construcción de una moderna ciudadanía en la cual “el sujeto será la voluntad del individuo de ser productor y no solamente consumidor de su experiencia y de su entorno social” y en donde la modernidad, además de progreso económico, tecnológico y social, será sobre todo “exigencia de libertad y defensa contra todo lo que transforma al ser humano en instrumento o en objeto.”⁵

En el primer acápite del texto se examinará la TPE en una perspectiva cultural, con especial consideración del vínculo entre ciudadanía, desarrollo económico y modernidad.

En el segundo acápite se analizarán los procesos de internacionalización de la cultura, tanto en el mundo desarrollado como en las sociedades en desarrollo. Se precisarán, en este marco, algunos problemas candentes en la relación entre identidad cultural, ciudadanía, y el impacto de los procesos de internacionalización de la cultura en nuestra región.

En la tercera parte se examinará uno de los problemas más afincados y persistentes en el proyecto de modernidad en América Latina y el Caribe, a saber: la dialéctica de la negación del otro. A

⁵ A. Touraine, *Critique de la modernité*, Paris, Fayard, 1992, p. 272.

partir de dicho análisis, mostraremos cómo de esta dialéctica se desprenden consecuencias decisivas en la relación entre élites y masas en nuestra región, y en el patrón de integración y de exclusión que han seguido nuestras dinámicas de desarrollo.

En la sección cuatro desarrollamos algunas reflexiones en torno a esa marca cultural que recorre la historia y la geografía de la región y que denominamos **tejido intercultural**: tejido que se compone incesantemente a través de culturas que interactúan y se modifican en dicha interacción.⁶

Nos proponemos mostrar en las páginas que siguen que la superación de la dialéctica de la negación del otro, así como la plena aceptación del tejido intercultural, pueden constituir un potencial, y no necesariamente un obstáculo, a los objetivos del desarrollo en la región.

Finalmente, en un último acápite de conclusiones esbozaremos orientaciones de políticas que incorporan la dimensión cultural en la agenda del desarrollo, y que permiten enriquecer, con ello, el carácter sistémico de la propuesta de la transformación productiva con equidad.

1. Transformación productiva con equidad como una perspectiva crítica de acceso a la modernidad

El desarrollo de la democracia en la región plantea el siguiente desafío: ¿Cómo vincular positivamente una ciudadanía definida en un

⁶ Hemos querido utilizar la noción de **tejido intercultural** en lugar de la tradicional noción de mestizaje, dado que esta última tiene una connotación de razas que hoy día resulta empíricamente desmentida. Con los avances en la investigación científica, el concepto mismo de **raza** aparece ya profundamente cuestionado. En la Universidad de Stanford, L.L. Cavalli-Sforza ha consagrado décadas a recomponer el árbol genealógico del "hombre moderno", y recientemente ha llegado a la conclusión de un origen común a toda la población. (Véase, la entrevista que se le formula bajo el nombre "La Science et les races", *Le nouvel observateur*, No. 1420, semana del 23 al 29 de enero de 1992, París). Este hallazgo coincide, además, con similar conclusión de otras recientes investigaciones científicas que advierten que no habría diferencias genéticas en la historia de la humanidad que pudieran dar lugar a la noción de raza fundada en singularidades fisiológicas. La UNESCO recomienda energicamente reemplazar el término "raza" por el de "grupo étnico", y enfatiza que ninguna prueba existente de medición de la inteligencia permite diferenciar entre capacidades innatas entre grupos étnicos.

sentido secular (vale decir, que privilegie la capacidad de autodeterminación de la sociedad y del intercambio racional entre sus actores), con una dinámica de modernización económica con efectos sociales incluyentes? ¿Y de qué manera la construcción de la ciudadanía se traduce en que los actores sociales recurran a sus acervos culturales e innovar desde la propia historia?

En este nuevo escenario la propuesta que la CEPAL ha elaborado para América Latina, conocida como **transformación productiva con equidad**, puede llegar a entenderse, en la dimensión cultural, como una perspectiva crítica de acceso a la modernidad.⁷ Entendemos que una perspectiva crítica privilegia los siguientes aspectos o valores de la modernidad: el respeto de la diversidad de valores y culturas; la mayor reciprocidad de derechos en la interrelación entre actores heterogéneos; la apertura en la visión del mundo hacia nuevos escenarios y desafíos; y el rescate del progreso técnico como instrumento para acrecentar la comunicación e interconexión global, promover el bienestar general y permitir campos más amplios de desarrollo de potencialidades.⁸

Tal como ha sido señalado, enfrentamos una nueva situación internacional, sumamente cambiante, marcada por una profunda

⁷ Nos referimos a la propuesta contenida sobre todo en tres documentos centrales que la CEPAL ha presentado en los últimos tres años: *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6; y *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril de 1992. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5; y CEPAL/OREALC, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril de 1992. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.

⁸ Cabe aquí diferenciar esquemáticamente entre **modernidad** y **modernización** para efectos del presente trabajo. La modernización constituye un proceso histórico, afinado en el cambio de los procesos productivos, de la composición demográfica, de las pautas de consumo y trabajo, del acceso a bienes y servicios y la secularización progresiva de la acción colectiva. La modernidad, en cambio, constituye un **proyecto cultural** en el cual han convivido dos tendencias fuertes: de una parte, la difusión de valores y actitudes básicos vinculados a la promoción de la libertad social e individual, al progreso social, al desarrollo de potencialidades personales, y a una vocación democrática que lleva a la defensa de la tolerancia y de la diversidad. Por otra parte, la modernidad tiende a la difusión de una racionalidad formal y de una racionalidad instrumental, necesarias para la modernización, pero con un costo en términos de "cosificación" de la vida humana. Una perspectiva crítica de la modernidad es aquella que, sin dejar de reconocer la importancia de la racionalización, busca subordinarla a los valores modernos asociados a la democracia, la tolerancia, la libertad y la diversidad.

revolución científica y tecnológica, por la progresiva globalización de los mercados y las comunicaciones, y por una competitividad económica basada cada vez más en la incorporación y la difusión del progreso técnico. Esta situación emergente cancela cualquier sueño (o pesadilla) de desarrollo autárquico para la región, y la obliga a orientarse hacia una inserción internacional capaz de medirse con las exigencias de un escenario globalizado. Como señala Alain Touraine, "estamos todos embarcados en la modernidad, lo que es necesario saber es si lo hacemos como galeote o como viajeros con bagajes, proyectos y memorias".⁹

En este sentido, la construcción de la modernidad que plantea la propuesta de transformación productiva con equidad supone los "bagajes, proyectos y memorias", vale decir, plantea exigencias de protagonismo y de identidad de la región. Por ello, la propuesta de la CEPAL no incurre en una reducción de la modernidad a la pura razón instrumental, a la eficacia productiva y a la uniformación del consumo.

Por cierto, la racionalidad instrumental, la eficacia productiva, el progreso técnico y la respuesta a las aspiraciones de consumo son elementos de la modernidad sin los cuales es imposible hablar de una inserción internacional ventajosa para la región. Pero estos elementos no bastan para garantizar la incorporación de los otros elementos que plantea la transformación productiva con equidad, vale decir: un mayor nivel de cohesión social, la sustentabilidad ambiental y la existencia de sistemas democráticos estables.

Por el contrario, una lectura reductiva de la modernidad que no se plantee de manera integrada y complementaria los elementos de equidad, sustentabilidad y democratización, tendería a reforzar procesos de modernización incompletos, destinados a producir enormes diferencias entre élites integradas y modernas, y vastos sectores de la población marginados y fragmentados. En tal caso, estos últimos sectores serían un fermento natural para generar reacciones de anti-desarrollo, repliegue sobre identidades particulares y "defensismo" cultural.

⁹ A. Touraine, *op.cit.*, p. 236.

La modernización "trunca" no sólo se expresa en los países en desarrollo sino que tiende, con diversa intensidad y magnitud, a aparecer en países desarrollados. Naturalmente su mayor intensidad se manifiesta en las regiones de menor desarrollo, donde el fenómeno de la exclusión alcanza a sectores vastos de la población y donde ésta se liga a situaciones de extrema pobreza masiva.

Es allí donde los procesos de modernización pueden generar sociedades escindidas o duales, con élites modernas cerradas frente a masas excluidas, y donde todo lazo social resulta infructuoso. En este contexto, los excluidos conforman comunidades que no se incorporan a consensos cívicos nacionales, sino que tienden a atrincherarse en pertenencias tradicionales, locales, regionales, clásicas y/o religiosas. Desde allí resisten el intercambio "racional" con interlocutores que no comulguen con las mismas creencias, combaten el espíritu de la modernidad, y obstaculizan seriamente el logro de la integración social necesaria para potenciar los aspectos más democráticos de la modernidad.

La propuesta de transformación productiva con equidad busca vincularse, en términos culturales, a un concepto de modernidad en que se intenta trascender los límites de la racionalización instrumental, pero también se quiere romper el bloque impuesto por particularismos culturales replegados sobre sí mismos. En este sentido comparte una visión crítica de la modernidad: busca conciliar la libertad individual y la racionalización modernizadora con la pertenencia comunitaria.¹⁰

¹⁰ Por resumirlo nuevamente con las palabras de Touraine: "Los herederos de la filosofía de las luces creían que la libertad se liga enteramente a la racionalización. Se equivocan al olvidar que en el hombre coexisten el deseo, la memoria y la pertenencia a una cultura". (A. Touraine, *op. cit.*, p. 364). Se trataría, en esta perspectiva de la modernidad, de reglamentar la convivencia de los particularismos y evitar la radicalización de los conflictos. Michael Walzer, quien utiliza la metáfora de tribu para referirse a las comunidades particulares, visualiza la existencia de un puente semántico entre los particularismos tradicionales "tribales" y el universalismo democrático moderno. En su opinión el "tribalismo" debe estar incluido en el universalismo por ser un elemento común a toda la especie humana. (M. Walzer, "La rinascita della tribu", *Micro Mega*, N° 5, 1991, citado por Alessandra Concedada, *Attualità della tribu nelle scienze sociali tra concetto et metafora*, ponencia presentada al "International Forum on Development Problems. Nation, Tribe and Citizenship. The crisis of the State in Contemporary Societies", Roma, 2 al 4 de diciembre de 1992).

En esta visión de la modernidad las identidades particulares no están destinadas a contraponerse a la modernización o transformación productiva. Por el contrario, pueden ser un factor importante para su construcción si logran operar como elemento de movilización consensuada y con vocación democrática.

¿Cuáles son, en consecuencia, los factores culturales que puedan servir de cimiento para la construcción de una modernidad comprendida en estos términos?

Un primer factor es el convencimiento de que una modernidad auténtica sólo puede surgir de un esfuerzo **endógeno**, vale decir, movilizandando las energías sociales que hacen que una sociedad se sienta responsable por su acción y sus resultados. Esta premisa subyace a la propuesta de transformación productiva con equidad, y la siguiente cita lo ilustra: "Impulsar la transformación productiva y abrir el paso a una mayor equidad social son tareas que precisan de esfuerzos decididos, persistentes e integrales por parte de gobiernos y sociedades civiles".¹¹

Esta convicción de la centralidad del esfuerzo interno, que pareciera no requerir de una particular reflexión teórica, implica un desplazamiento del debate sobre el desarrollo y un cambio del clima intelectual que lo rodea. Se intenta aquí romper con aquello que José Aricó llamó "el pensamiento de la queja" y que lo explicaba del siguiente modo: "Es el pensamiento de lo que América Latina no puede ser porque alguien nos condena a no ser. Las teorías fueron para argumentar esta especie de sueño, de una Europa que nunca se llegó a alcanzar. La teoría de la dependencia, la teoría del subdesarrollo venían a explicarnos que el centro de nuestros males provenía de otra parte. No de nuestra capacidad de gobierno, no de nuestra capacidad de administración, no de nuestro propio desarrollo. No digo que la dependencia no existe, no digo que el subdesarrollo no exista, estoy hablando del uso ideológico y político de ese tipo de categorización. Nuestros males estaban colocados afuera".¹² En la propuesta de la CEPAL se busca, pues, trascender este estigma de la queja.

¹¹ CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, op. cit., p. 13.

¹² José Aricó (1992), "El difícil camino de la reforma democrática", en *Lo popular en América Latina, ¿una visión de crisis?*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), 1992, p. 303.

Un segundo factor lo constituye la idea de que tal esfuerzo requiere de niveles “contables” en materia de conflictos, y de niveles altos de consenso y estabilidad. Al respecto son esclarecedoras las palabras de Fernando Fajnzylber: “Si uno pretende insertarse en el mundo, los conflictos internos, políticos y sociales, tienen que regularse en aras de tener credibilidad y estabilidad en esta inserción. Ello obviamente no ocurría en el período anterior, en que no sólo la economía estaba cerrada, sino que la sociedad y la política también eran cerradas”.¹³

El consenso no niega la existencia de conflictos, pero plantea una lógica de resolución institucional que pasa por la negociación y el compromiso, que excluye la negación del otro, y que siempre busca evitar que se imponga toda lógica de guerra. La cultura del consenso supone, pues, un cambio significativo con la cultura política tradicional en la mayor parte de América Latina y el Caribe, pues incluye al menos tres momentos que han sido problemáticos para la cultura política en la región, a saber:

- El reconocimiento de la diversidad y el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil;
- La generación de negociaciones con establecimiento de compromisos; y
- La transformación de los acuerdos y compromisos en referencias culturales compartidas.

La respuesta de transformación productiva con equidad constata que en los últimos decenios ningún país de la región ha podido alcanzar simultáneamente los objetivos de crecimiento económico y equidad social. La CEPAL propone para los países de la región un tipo de transformación productiva sistémica que apunta a conciliar ambos objetivos del desarrollo. En dicha propuesta, esta conciliación tiene como eje la incorporación del progreso técnico en un sistema productivo integrado, se basa en el aumento intensivo del valor intelectual agregado y del componente tecnológico en distintos

¹³ CEPAL, serie *Industrialización y desarrollo tecnológico*. Informe N° 12 (LC/G.1729), Santiago de Chile, abril de 1992.

sectores de la producción y de servicios, y requiere mayor competitividad internacional por vía de la incorporación del progreso técnico, y no mediante la reducción de salarios o la depredación de los recursos naturales.

En esta propuesta, la **ciudadanía** aparece como un valor en que debieran entroncarse tanto los imperativos de la democracia como los del desarrollo.¹⁴ Desde esta perspectiva, ciudadanía y competitividad constituyen los dos momentos de un círculo virtuoso: "Imaginar que la ciudadanía pueda tener plena vigencia sin un esfuerzo efectivo en materia de competitividad resulta, en el decenio de 1990, tan infundado como suponer que la competitividad —necesariamente de carácter sistémico— pueda sostenerse con rezagos importantes en el ámbito de la ciudadanía".¹⁵ De este modo, la ciudadanía requiere ser pensada como una fuente de interacción positiva entre democracia y desarrollo.

Al asociar a la ciudadanía a la puesta en vigencia de los derechos políticos y sociales, se establece una relación positiva entre ciudadanía, participación política y equidad. Porque la ciudadanía extendida constituye, bajo este ángulo, una garantía institucional para la presencia de distintos actores sociales en el sistema de toma de decisiones, y también constituye un resorte movilizador para la distribución progresiva de los logros del crecimiento económico.

Pero además la idea moderna de ciudadanía tiene connotaciones sociológicas y culturales que conviene explicitar. En primer lugar, se asocia la ciudadanía moderna con los procesos de secularización individual y grupal, en virtud de los cuales: i) se constituyen actores (individuos, grupos e instituciones) que imprimen una cierta racionalidad a sus opciones y comportamientos; ii) se institucionalizan los procesos de cambio social en función de la expansión de derechos

¹⁴ "La formulación y aplicación de estrategias y políticas económicas habrá de ocurrir en un contexto democrático, pluralista y participativo." (CEPAL, *Transformación productiva con equidad...*, *op. cit.*, p.15).

¹⁵ CEPAL, *Educación y conocimiento...*, *op. cit.*, p. 18.

políticos y sociales; y iii) se diferencian progresivamente los roles y las instituciones conforme a funciones específicas.¹⁶

En segundo lugar, la creciente interacción entre distintos actores culturales y sociales, supone y expresa un consenso institucionalizado sobre la base de relaciones de recíproco reconocimiento entre actores diversos. En este sentido la ciudadanía está estrechamente ligada al **reconocimiento del otro como un semejante**.¹⁷ El énfasis en la socialización y la educación en los procesos de modernización, por ejemplo, no sólo es crucial por las exigencias de aumento productivo que tal modernización implica, sino también para el fortalecimiento de la cultura democrática mediante la difusión de valores propios de la construcción ciudadana.

En tercer lugar, ya no se trataría solamente de comprender la ciudadanía como la mera satisfacción de derechos avasallados por los regímenes autoritarios, sino como la plasmación de una serie de demandas referidas a la superación de toda forma de discriminación en el mercado y en el sistema político de toma de decisiones. Se trataría del logro de una construcción institucional sólida y renovable, que permita el desarrollo de negociaciones entre actores e individuos de acuerdo con normas de conducta y con derechos establecidos. En suma, de una construcción institucional convergente con un desarrollo económico cada vez más incluyente.

La reciente propuesta que la CEPAL formula, y en la que se asigna una importancia progresiva a la educación y a la producción de conocimientos en la dinámica del crecimiento, coincide con la búsqueda por compatibilizar el desarrollo económico con la construcción de una ciudadanía democrática y moderna. El texto ya citado de

¹⁶ Véase al respecto el artículo de Gino Germani, "Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna", *Los límites de la democracia*, varios autores, vol. 1, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 1985. El autor destaca además que en civilizaciones no occidentales la secularización permanece restringida a miembros de las élites, mientras el resto de los estratos sociales permanece excluido. Asimismo, enfatiza la idea de que la secularización no es condición suficiente de la democratización. De no verse acompañada por la recreación de valores, la secularización bien podría impedir la democracia o ejercer sobre ésta un efecto disolvente. Según Germani, esta última es la tendencia predominante.

¹⁷ Como veremos más adelante en este trabajo, este rasgo de la ciudadanía —reconocimiento del otro— plantea serios problemas en nuestra región cuando se consideran sus principales rasgos culturales.

la CEPAL advierte que “los estudios prospectivos muestran que al convertirse el conocimiento en el elemento central del nuevo paradigma productivo, la transformación educativa pasa a ser un factor fundamental para desarrollar la capacidad de innovación y la creatividad, a la vez que la integración y la solidaridad, aspectos claves tanto para el ejercicio de la moderna ciudadanía como para alcanzar altos niveles de competitividad”.¹⁸

Tal es la propuesta implícita en el reciente y citado texto de la CEPAL, en la que la centralidad de la educación y el conocimiento plasma hoy, en la perspectiva de una modernización integradora, en los siguientes imperativos: i) democratizar el acceso a los códigos de la modernidad; ii) democratizar el acceso a una oferta de formación de recursos humanos que se traduce en elevar, difundir y actualizar los usos de la educación y del conocimiento; y iii) difundir de manera más igualitaria la incorporación del progreso técnico y del valor intelectual a las actividades productivas.

La centralidad progresiva del conocimiento y la educación para el desarrollo incide significativamente en la dinámica de un orden democrático, pues la base material de las democracias ya no descansa exclusivamente en un tipo de economía o de relaciones productivas, sino también en el acervo y el uso del conocimiento, de la información y de la comunicación.

¿Pero cómo se cruza esta centralidad del conocimiento para el desarrollo en la región, con la citada construcción de ciudadanía y con los tejidos propios de la cultura viva en América Latina y el Caribe?

La propia CEPAL está consciente de esta determinación cultural cuando advierte: “La educación y el conocimiento son partes

¹⁸ CEPAL, *Educación y conocimiento...*, *op. cit.*, p. 119. Y en el mismo sentido: “La difusión de valores, la dimensión ética y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía, así como la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional (crecientemente basada en el progreso técnico), reciben un aporte decisivo de la educación y de la producción del conocimiento en una sociedad. La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es, entonces, un instrumento crucial, para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad. Se entiende así que esta dimensión sea central para la propuesta de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad.” (*Ibid.*, p. 17).

inseparables de la identidad cultural de los pueblos. Sobre ellos se asientan la comunidad del lenguaje y el patrimonio común. A través de ellos se transmiten, forman y expresan las capacidades creativas de los individuos y colectividades (...) La constitución de la moderna ciudadanía y la elevación de la competitividad internacional suponen la continuidad de esa comunidad histórica, sobre cuya base solamente pueden los países aspirar a transformar y enriquecer su identidad".¹⁹

Esto nos coloca en un punto central de nuestras preocupaciones, a saber, el lugar de las identidades culturales en la dinámica del desarrollo y en la construcción ciudadana en las sociedades contemporáneas.

2. Internacionalización de la cultura y la ciudadanía

Existen fenómenos ligados a la internacionalización de la economía, la política y la cultura que fuerzan a repensar hoy día la dimensión cultural tanto en sociedades posindustriales como en países en desarrollo. De no considerar cuando menos tres de estos procesos, y en su carácter global, la reflexión quedaría privada de elementos decisivos:

i) La reformulación de la ciudadanía en función de identidades culturales es un tema de presencia creciente y concomitante en todas las latitudes. En el mundo industrializado, sobre todo en Estados Unidos y Europa Occidental, las migraciones internacionales aumentan la incidencia de minorías no sólo en el aspecto demográfico, sino también en un sentido sociocultural y, en consecuencia, político.

En el mundo en desarrollo, el impacto de la globalización sobre las culturas endógenas ejerce un impacto de análoga magnitud. El caso del Islam es muy ilustrativo: no sólo muestra cómo un factor cultural impacta las relaciones económicas y políticas, sino también, inversamente, cómo en los propios países islámicos la falta

¹⁹ CEPAL, *Educación y conocimiento...*, op. cit., pp. 125 y 126. Y más adelante, en el mismo documento: "La adquisición de las destrezas necesarias para desenvolverse en la sociedad sólo podrá hacerse efectiva mediante la revalorización de la propia identidad cultural, lo que proporciona un punto de partida que permite asimilar de manera selectiva y útil los avances globales de la ciencia y la tecnología y aprovechar las respuestas que surgen de la propia acumulación cultural." (p. 157).

de integración social de la dinámica modernizadora, refuerza la integración cultural por vía de un tradicionalismo mesiánico.²⁰

También en países asiáticos, africanos y de Europa Oriental, la multiplicidad etnocultural aumenta la conflictividad social, en la medida en que las sociedades se abren a los mercados mundiales e incorporan valores como la libertad de expresión y de afirmación cultural, con lo cual se intensifican demandas de afirmación étnico-territorial y religiosa. El factor cultural no sólo es una variable decisiva al interior de los países, sino que impacta cada vez más en las relaciones internacionales.²¹

²⁰ Maxime Rodinson hizo recientemente una reflexión bastante heterodoxa en la cual explica la extensión del fundamentalismo islámico menos como un retorno a un pasado que nunca fue tan integrista, y mucho más por el entramado de crisis y exclusión existente en esos países. Es, según Rodinson, dicha crisis y exclusión lo que ha llevado a una relectura en clave mesiánica de los textos sagrados, y a una refundación de una historia integrista como base de legitimación de los movimientos que buscan una salida radical-integrista a la crisis. (Véase, M. Rodinson, *L'Islam: politique et croyance*, París, Fayard, 1993).

²¹ "Así, por ejemplo, la plasmación de iniciativas de intercambio comercial entre Estados Unidos y Japón está condicionada por las posibilidades de comunicación entre orientaciones culturales distintas, trasladándose el sentido económico de la competencia a esferas culturales y políticas. En el mismo sentido (...) temas como la modernización, la democracia y la unificación nacional en Corea están asociados con el metabolismo cultural de su propia transformación política." (F. Calderón, "Procesos culturales y estrategias de modernidad en América Latina", ponencia presentada al "International Forum on Development Problems. Nations, Tribe and Citizenship. The Crisis of the State in Contemporary Societies", Roma, 2 al 4 de diciembre de 1992, pp. 3 y 4). Véase también, al respecto: K. van Wolferen, "Une nouvelle approche de la question japonaise", *Regard froid sur le Japon*, serie, Notes de la Fondation Saint-Simon, París, 1990; M. Cooper, *La recherche d'un consensus*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 1982. Un importante análisis histórico sobre la cultura política y el proteccionismo en Estados Unidos puede encontrarse en S. Lipset y J. Hayes, "Las raíces sociales del proteccionismo norteamericano" y Sung-Jo Han, "The Korean experiment", *Journal of Democracy*, vol. 2, N° 2, Washington, D.C., 1991. Un llamativo análisis sobre los límites de la construcción ciudadana en el Japón en relación con los hijos de migrantes japoneses o coreanos puede consultarse en T. Miyasima, "Immigration and the redefinition of 'citizenship' in Japan: 'One people-one nation' in question", ponencia presentada al "International Forum on Development Problems. Nation, Tribe and Citizenship", Roma, 2 al 4 de diciembre de 1992. Para el caso de India, consúltese, T. K. de Oommen, "Insiders and outsiders in India: primordial collectivism and cultural pluralism in nation-building", *International Sociology*, vol. 1 N° 1, marzo de 1986, pp. 53-74. Para el caso de Europa Occidental consúltese, J. Habermas, "Cittadinanza e identità nazionale", *Micra Mega*, N° 5, 1991. Véase además, los siguientes textos: G. Quaranta, "Cittadinanza attiva e riforma della democrazia", *Democrazia diretta*, N° 3, 1990; F. Furet, P. Rosavallon y J. Julliard, *La République du Centre*, París, Calman-Levy, 1989.

ii) Tanto las sociedades avanzadas como aquéllas en desarrollo enfrentan un problema común, a saber, que la modernización productiva, si aspira a niveles crecientes de competitividad, requiere hoy de la formación de un **núcleo duro de inteligencia**. Pero a la vez requieren, desde su propia aspiración democrática y de desarrollo nacional, que este núcleo duro no se construya a la manera elitista, sino que forme parte de un proceso de construcción protagonizado por el conjunto de la sociedad.

Una construcción democrática del desarrollo no parece viable cuando el campo de negociaciones y consensos políticos se restringe a las élites. La propia delegación política de los gobernados a los gobernantes obliga a las élites tecnopolíticas, en los escenarios emergentes de la llamada "sociedad comunicacional" y "sociedad del conocimiento", a movilizar la capacidad de intervención de los ciudadanos, proveyendo los mecanismos de información, comunicación y socialización del conocimiento entre los miembros de la sociedad.²²

iii) La globalización de la cultura, resultado de la industria y el mercado cultural, generó una serie de fenómenos que replantean los procesos de construcción nacional. Uno de los fenómenos más acuciantes es la construcción de un tiempo cultural **sincrónico** para el conjunto de las sociedades nacionales, donde los hechos y decisiones en un determinado lugar afectan inmediatamente a otro, generando una simultaneidad planetaria de la información. En el plano económico, esto implica la tendencia a la disolución de economías propiamente nacionales y a la constitución de una unidad económica internacionalizada, que funcionará de manera sincrónica. Tenderían a imponerse, de este modo, políticas económicas internacionalizadas. En la misma línea, la reorganización de los escenarios culturales y los cruces constantes de las identidades exigen

²² Según A. Touraine, lo específico de una sociedad programada o posindustrial es "introducir grandes aparatos centralizados de gestión en los dominios más diversos de la vida social... El término es inexacto pero indica a las claras que se forman centros de decisión y gestión capaces de producir no sólo sistemas de medios sino también objetivos de la actividad social, tecnologías de salud, del consumo o de la información. Esta movilización ofrece muchas oportunidades a los individuos pero implica el riesgo de acrecentar la capacidad de manipulación de un poder absoluto". (A. Touraine, *El retorno del actor*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA), 1987, p. 143).

preguntarse de otro modo por los órdenes que sistematizan las relaciones materiales y simbólicas entre los grupos. Fenómenos especialmente importantes para varias situaciones serían la desterritorialización de identidades culturales, y la tendencia hacia la descentralización de las empresas transnacionales.²³

La llamada “sociedad programada” o “informatizada” implica, pues, una recomposición radical de las relaciones entre los distintos grupos sociales y de cómo éstos se organizan al interior de la sociedad.

Estos tres procesos llevan a plantear desafíos de construcción de ciudadanía desde una perspectiva cultural. Por una parte, la demanda de identidad se hace más presente en la medida en que se multiplican las identidades culturales en el seno de la sociedad, y porque las identidades colectivas se exponen a influencias múltiples por efecto del patrón globalizado de modernización. Por otra parte, la centralidad del conocimiento en el aumento de competitividad de las economías nacionales reclama una suerte de “construcción social de inteligencia”, vale decir, una **capacidad de asimilación y respuesta societal**, que permita incorporar dinámicamente la producción y difusión del conocimiento a los procesos productivos en todos los niveles de la economía. Esta capacidad depende, en importante medida, de la síntesis que pueda proyectarse entre el acervo cultural y la incorporación de nuevas destrezas y conocimientos.²⁴

²³ N. García Canclini, *Culturas híbridas: estrategias para entrar y salir de la modernidad*, México, D.F., Editorial Grijalbo, 1990, pp. 288-289.

²⁴ La capacidad de respuesta a los cambios del medio constituye un rasgo propio de todas las culturas. Cada cultura es “una construcción mental que tiene una estructura lógica profunda, una gramática no inmediatamente discernible, que gobierna y refuerza los valores explicitados, y que ofrece reglas alternativas para circunstancias distintas”. (J. Durston, “Cultura, conocimiento y modernidad: elementos fundamentales de la lucha indígena”, ponencia presentada al Seminario: “Pueblo mapuche y desarrollo: desafíos y propuestas”, Angol, Chile, 14 al 16 de enero de 1993, p. 6). Y más adelante: “Las culturas están constantemente cambiando y adaptando sus creencias y normas en respuesta a los cambios que ocurren diariamente en el medio social, económico e intelectual. En este sentido, no existen culturas tradicionales: no hay ninguna cultura en el mundo que hoy siga exactamente idéntica a lo que era hace una generación, y ni siquiera a lo que era el año pasado. Una cultura, como un ‘idioma silencioso’, cambia permanentemente con los cambios en el uso que hacen de ellas las personas.” (*Ibid.*, p.7).

Los procesos referidos resitúan la problemática de la construcción ciudadana moderna en un vértice donde la cultura es fundamental pero a la vez plantea esta misma construcción en una situación de **conflicto**. Es claro, por ejemplo, que existe tensión entre la tradición cultural y la racionalidad instrumental que opera en las exigencias de reconversión productiva y de aumento de la competitividad internacional de las economías nacionales. Los procesos de modernización pueden capitalizar este acervo cultural preexistente, y también pueden confrontarlo. El caso japonés, por ejemplo, es muy ilustrativo en cuanto a las relaciones dinámicas entre el acervo cultural y la modernización acelerada.

La modernidad propia del ciclo industrial ha sido un proceso histórico limitado, pues no logró la integración plena de la sociedad como producto de su propia actividad. Pero los límites de la misma son diferentes según la sociedad desde donde se la vive y desde donde se la piensa.

En las sociedades avanzadas de Occidente, la construcción ciudadana ha podido contar con conquistas mucho más amplias que en América Latina y el Caribe. En los países islámicos, en cambio, pareciera que los fracasos en materia de integración social han reforzado el desarrollo de un neocomunitarismo antimoderno. En el Sudeste Asiático y en Japón, la modernización ha tenido un origen elitista, pero resultó socialmente más incluyente que en nuestra región, y contó con mayor legitimidad cultural. No obstante, en tales regiones la modernización exhibe importantes rezagos en los planos de la ciudadanía y del reconocimiento de diversidades culturales ajenas a las nacionalidades dominantes.

Un fenómeno de singular importancia respecto a los nuevos procesos de internacionalización de la cultura y de la política, lo constituye la generación de una serie de "culturas antimodernas" en buena parte de los países en desarrollo. También pueden observarse, empero, rasgos fundamentalistas en las sociedades industrializadas. La comprensión de estos fenómenos nos parece esencial para plantear, desde y para América Latina y el Caribe, las formas que hoy deben asumir las dinámicas de la modernidad y la "universalidad" en nuestra región.

Este panorama conflictivo por el que atraviesan las diferentes regiones del planeta relativiza las expectativas optimistas que identificaron el fin de la guerra fría con una extensión generalizada y rápida de la modernidad y del sistema democrático. Actualmente presenciarnos una complejización aún mayor de la relación entre modernidad e identidad cultural, o entre universalidad “moderna” y particularismos regionales.

Los diversos conflictos nacionales o internacionales que actualmente desgarran una buena parte del mundo en desarrollo —esa suerte de sexto continente que ha surgido con el poscomunismo y donde en menos de tres años han aparecido 17 nuevos estados—,²⁵ comparten un patrón, a saber: el intento de reforzar, refundar o fundar **construcciones identitarias antimodernas**.

Estas construcciones responden a una profunda decepción respecto de los procesos de modernización; tales procesos son vistos por un sector importante, e incluso mayoritario de la población, como inducidos exógenamente: casi somos una simple entrada “en la historia del otro”.²⁶

Esta percepción de los procesos de modernización como procesos **extraños**, coincide con la crisis económica de muchos países en desarrollo, y con la imposibilidad de los Estados de responder a la expectativa de bienestar y progreso general que en algún momento despertaron, y en torno a la cual lograron una capacidad movilizadora que hoy han perdido.

Tales procesos de modernización en crisis no tuvieron un mismo principio inspirador. Para ilustrar la diversidad de principios puede invocarse la inspiración nacionalista-secular de India, la socialista-nacional de Argelia, la orientación conservadora prooccidental del Irán imperial, los diversos modelos de Estado-partidos africanos y los modelos comunistas del Cáucaso soviético y los Balcanes.

Sin embargo, todos ellos se nutren de las **dificultades para integrarse por vía de la modernización económica y social**.

²⁵ I. Ramonet, “Temps nouveaux”, *Le Monde diplomatique*, año 40, N° 470, mayo de 1993.

²⁶ A. Gouffenic, “Femmes, temps, cultures”, *À la recherche du temps des femmes*, París, ACC et Tierce, 1985.

Todos ellos enfrentan con problemas el desafío de construir una síntesis entre cultura tradicional y modernidad, comparten la constitución de una élite dirigente que es percibida como escindida de la sociedad, y no han logrado consagrar canales extendidos de participación democrática.

Las construcciones identitarias antimodernas no son patrimonio del mundo en desarrollo ni del poscomunismo. Tampoco son uniformes en su ataque a la modernidad: el caso de India muestra que pueden incluso incorporar de buen grado la racionalidad instrumental de la cual la modernidad es portadora, cuestionando los aspectos de racionalidad normativa, la democracia, la secularización y la tolerancia.

Con mayor o menor presencia ellas cruzan todas las sociedades contemporáneas, constituyendo aquello que se ha denominado el "lado oscuro de la modernidad", conformado por la emergencia de nacionalismos xenófobos, de sectas irracionalistas y de neomesianismos religiosos. Estas tendencias pueden, en condiciones de crisis, alcanzar dimensiones insospechadas, en deterioro del pluralismo y la tolerancia.

Por eso resulta hoy día de capital importancia considerar la modernidad como posibilidad de síntesis: no como una negación de los particularismos, sino como la difusión de una mentalidad abierta que permita alcanzar síntesis enriquecedoras entre tradición y cambio, entre apertura al mundo y afirmación de la identidad propia.

En países de América Latina y el Caribe puede también observarse una tensión conflictiva en la relación entre identidades culturales y democracia política, si bien en un sentido muy distinto: tensión entre la voluntad de partidos y empresarios por institucionalizar el sistema político, por una parte, y la orientación de cambio cultural y social por parte de movimientos sociales importantes, como son los movimientos étnicos, simbólico-expresivos, regionales, cooperativos, indígenas, de mujeres, de jóvenes, de obreros y los localistas urbanos y rurales.

Por cierto, estas tendencias varían de una situación nacional a otra, y los propios actores oscilan en el tiempo entre la búsqueda de

institucionalización política o autoafirmación cultural. Pero baste consultar la prolífera literatura sobre movimientos sociales en América Latina y el Caribe para verificar que éstos no sólo se hallan comprometidos en luchas de supervivencia o por satisfacer las llamadas necesidades “básicas”, sino también en luchas por la producción de sentido y de formas colectivas de producción cultural.²⁷

Esto resignifica la noción de ciudadanía, ubicándola en el cruce entre los derechos de representación política y los derechos al uso de espacios públicos para la afirmación de identidades culturales. Las demandas sociales por mayor participación, información, comunicación o publicidad no son ajenas a las identidades culturales de los sectores populares o excluidos: la cultura Aymara y Quechua en el mundo andino, la de los “pelados” en México, o la de los marginales urbanos en Río de Janeiro y en Caracas.

En la interacción con las fuerzas modernizadoras, estas identidades culturales se redefinen incesantemente. Algunos de sus rasgos se pierden en los anales de la historia y otros sobreviven, modificándose en su relación con las tendencias más universales a las que se vinculan. Hoy día dicha exposición alcanza grados inéditos de intensidad. Los procesos de internacionalización, el acceso a la comunicación global, los cambios en el perfil educativo de la población, las nuevas relaciones generacionales y de sexo, los nuevos patrones de comportamiento y consumo: todo ello genera una tendencia incontrarrestable de diálogo conflictivo y quizá de ruptura con la tradición. En este marco se vuelve urgente entender cómo se están conformando estos nuevos cruces y cuáles son sus potencialidades para el proceso de desarrollo.

La valorización de la dimensión cultural del desarrollo puede recrear horizontes que impregnen a la política —y a las políticas— con una potencia movilizadora que convoque y “seduzca” a los actores sociales que se hallan más replegados sobre su propia identidad.

²⁷ Para una visión relativamente completa sobre los movimientos sociales en la región, véase, A. Escobar y Sonia Álvarez (comps.), *The Making of Social Movements in Latin America*, Nueva York, Westview Press, 1992.

Tendencias emergentes en la percepción social convergen, desde esta mirada, en una mayor "culturización" del desarrollo y de la política.²⁸

De lo que se trata entonces es de penetrar en el entramado cultural que constituye el conjunto de representaciones y autoimágenes que circulan entre los sujetos, sobre todo aquéllos para quienes la ciudadanía es, hasta ahora, más una carencia que un hecho. Como se verá en las páginas que siguen, la dialéctica entre "integrados" y "excluidos" en nuestra región tiene una profunda raigambre cultural que refuerza este patrón de exclusión e inequidad, y le plantea dificultades muy grandes a la construcción de una ciudadanía moderna.

Sostenemos en las páginas siguientes que los procesos de exclusión social y degradación o discriminación cultural se refuerzan mutuamente. El sentimiento o la autoimagen de superioridad que han tenido las élites dominantes, y que preservan todavía en gran medida, es fiel reflejo de esta discriminación. De esta manera, la diversidad cultural en la región no ha plasmado en una cultura de la tolerancia y del reconocimiento del otro-distinto como un semejante en derechos, sino todo lo contrario.

3. La dialéctica de la negación del otro como imposibilidad de ciudadanía

La relación conflictiva con el otro-distinto-de-sí se remonta al período de descubrimiento, conquista y evangelización del continente. Pero no acaba allí, sino que sobrevive y se transfigura innumerablemente a lo largo de nuestra historia.

²⁸ El rescate de los nuevos movimientos sociales muestra una preocupación por la constitución de identidades colectivas, sean regionales o sectoriales. La preferencia por los movimientos sociales frente a los partidos políticos implica el privilegio de nuevas lógicas de dinámica social, la búsqueda de nuevas formas de hacer política y un aterrizaje de la exaltación de la diversidad. La revaloración de la democracia y del pluralismo apuntan a la consolidación de una cultura democrática y no sólo de un gobierno electo por las mayorías... La reorientación de las ciencias sociales también implica un cambio en la forma de comprender la realidad social, a partir de la constatación de la complejidad progresiva, la desarticulación creciente y el polimorfismo del tejido social. M. Hopenhayn, "El debate posmoderno y la dimensión cultural del desarrollo", *Imágenes desconocidas: la modernidad en la encrucijada posmoderna*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 1988, p. 67.

Importa detenerse en este rasgo para ahondar en la relación entre cultura, desarrollo y ciudadanía en la región: la **dialéctica de la exclusión**, que en modo recurrente atraviesa el itinerario modernizador en la región desde fines de siglo pasado, y la dialéctica de dominación entre las aletas (políticas y socioeconómicas) y la sociedad toda, tiene un "suelo histórico" en la **dialéctica de la negación** que se remonta al fenómeno de la conquista y de la evangelización, y se prolonga por toda nuestra historia bajo la forma de la negación del **otro**: ese otro que puede ser mujer, indio, negro, **capesino o marginal urbano**.²⁹

La negación del otro presenta, en su desarrollo histórico, matices diversos. Esta construcción difiere, por ejemplo, si el encuentro cultural se realizó sobre la base de sociedades ya complejas, como las andinas o mayas,³⁰ o si el encuentro se produjo frente a sociedades de menor complejidad o mayor dispersión, tales como las comunidades amazónicas, mapuches o caribeñas. Muy distinta ha sido, también, la dinámica de la negación del otro, cuando tuvo por base la migración esclava del África, aunque se superpone con los casos anteriores, generando escenarios distintos, como se observa en el caso de Brasil y de buena parte del Caribe. Los matices se hacen todavía más complejos al considerar las migraciones europeas más recientes, que se entroncaron con sociedades republicanas constituidas, tornando más compleja la construcción de identidades nacionales, como en los casos de Argentina y Uruguay.

Como bien ha subrayado R. Adams para el caso de Guatemala, y que puede hacerse extensible a buena parte del continente, los

²⁹ No pretendemos reducir el patrón de exclusión a una originaria dialéctica de la negación que marca el inicio de la Conquista de América. Por cierto, la exclusión hoy día se explica por múltiples fenómenos, de carácter sociodemográfico, por las dinámicas (o insuficiencias dinámicas) de acumulación capitalista, etc. Sin embargo, la negación originaria de la cultura del otro —negación enraizada en los procesos de conquista, colonización y evangelización—, constituye un mástil en torno al cual se adhiere, con mayor facilidad, el itinerario de la exclusión que adviene en las dinámicas de modernización y en los sesgos elitistas de constitución de nuestras sociedades nacionales.

³⁰ En tales sociedades la temática del otro hace relación a un ethos cultural ya diverso, y los resultados, en palabras de René Zabaleta, son «sociedades abigarradas». (Véase, R. Zabaleta, "Forma, clase y multitud en el proletariado minero de Bolivia", *Bolivia hoy*, R. Zabaleta (comp.), México, D.F., 1983).

procesos de cambio sociocultural contemplan la transición de sociedades culturalmente particulares, relativamente desestructuradas, hacia la constitución de culturas nacionales, donde el peso y la evolución siempre irregular de las relaciones socioculturales impiden que se prefiguren de manera acabada sociedades modernas integradas.³¹

La dialéctica de la negación contiene muchos pliegues. Desde el lado del descubridor, el conquistador, el evangelizador, el colonizador, el criollo y finalmente el blanco, la negación parte de un doble movimiento: de una parte se **diferencia** al otro respecto de sí mismo, y en seguida se le **desvaloriza** y se le sitúa jerárquicamente del lado del pecado, el error o la ignorancia.³²

En el pensamiento latinoamericano, e incluso en sus ideologías del progreso y del desarrollo, esta jerarquía se perpetúa todavía hoy como diferenciación entre el lugar del **logos** y el lugar del **rito**. El otro —indio, autóctono, no occidental— es el sujeto en que se realiza el rito: la realidad mágica, el folclor, el saber precientífico, la expresividad espontánea y el arte local. El logos —como dominio de la razón, del discurso “verdadero”, de la ciencia y del desarrollo— es el dominio del “blanco” del occidental, en suma, la voz del progreso.³³ La síntesis entre “lo propio y lo universal” que se requiere para constituir una modernidad “auténtica” sigue faltando.

Mientras el “otro” (mujer, indio, negro, campesino, marginal) debe internalizar este logos para acceder al desarrollo y al progreso, el rito, en cambio, puede permanecer restringido a las culturas autóctonas y locales, sin necesidad de ser internalizado por parte de los

³¹ Citado por J. Medina Echavarría, *Sociología latinoamericana*, San José, Costa Rica, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), 1980, pp. 119-120.

³² Esta desvalorización no es, empero, uniforme. Incluso del lado de la evangelización, la actitud de la Iglesia hacia las culturas no cristianas o autóctonas alcanzó momentos de comprensión, si bien desde una jerarquía de valores ya asumida. Valgan las palabras del fraile Bartolomé de las Casas: “Así, estos indios, totalmente inocentes, no pueden ser acusados por no entrar en razón con sólo la prédica de las primeras palabras del Evangelio, pues ellos no entienden al predicador. No están obligados a abandonar de golpe su religión ancestral, porque no comprenden que esto es lo que les resulta mejor (...) no existe mayor ni más difícil decisión para un hombre que abandonar la religión que ha abrazado.” En este sentido de las Casas “se sitúa en una suerte de frontera indecible entre la salvación y la negación del otro” (G. Bravo, “La estructura íntima del pensamiento latinoamericano: descubrimiento del otro”, Santiago de Chile, inédito, p. 25).

³³ Véase, G. Bravo, *op. cit.*

“portadores” del logos.³⁴ El colonizador, el evangelizador, y más tarde también el político o el planificador, integran el rito como forma de “compensación-cooptación” del otro. En el intercambio cultural, el rito es reconocido a cambio de que se subordine al dominio del logos. Esto, pese a que históricamente el mundo simbólico de las culturas autóctonas ha mostrado especial dinamismo y permeabilidad para combinarse con el “logos” de la cultura occidental. Ejemplo claro de ello es la producción del barroco andino en toda la región.

En términos esquemáticos se puede afirmar que el colonizador, el evangelizador y, en general, el sujeto de la cultura dominante, le han respetado a las culturas oprimidas sus prácticas de producción y reproducción: sistemas de cultivos, organización comunitaria, estrategias de supervivencia. En ello se ha podido ver que la racionalidad productiva “autóctona” no ha estado necesariamente reñida con la racionalidad instrumental “exógena”.³⁵ Pero la cultura dominante se ha resistido, en cambio, a reconocer que en la historia también se han dado formas concretas de enriquecimiento mutuo entre los dominios del rito y del logos. Olvida que el “otro” constituye no sólo una presencia mayoritaria en regiones como el Caribe o el mundo andino, sino que además ha sido y es una presencia insoslayable en las más diversas manifestaciones de la cultura y la sociedad.

La negación del otro por parte de las élites políticas y económicas (las élites asumen su identidad como criolla, casi nunca como mestiza) tiene, asimismo, otras caras contrapuestas y pendulares. Por un lado el otro es el extranjero, y la cultura política latinoamericana,

³⁴ “A la **visión de los vencidos** se le reconocerá como máximo su dimensión **estética** e incluso **política** —es el caso de Mariátegui respecto al **ayllu** o comunidad incaica, en tanto forma **natural** de la comunidad—, por la información ‘antropológica’ cuando no ‘folclórica’, que aportan respecto al ‘pasado americano’, por el aporte de sus ‘rituales’ a la gestación de un ‘mestizaje cultural’ y/o ‘religioso’, pero no se le concederá jamás estatuto de pensamiento.” (G. Bravo, *op. cit.*, p. 8).

³⁵ Los análisis de John Murra acerca de la racionalidad productiva andina, su organización multicíclica en varios pisos ecológicos, y su vinculación a procesos de distribución macrorregionales y no mercantiles, muestran la existencia, en la cultura andina, de un sistema altamente racionalizado de producción que pervive y se reproduce hoy día. (Véase, J. Murra, *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1975.) Para una discusión sobre la problemática, véase, S. Rivera Cusicanqui, “Sendas y senderos de la ciencia social andina”, *Revista autodeterminación*, N° 10, La Paz, octubre de 1992, pp.83-108.

en sus versiones más tradicionalistas y autoritarias, ha exhibido con frecuencia esta resistencia al otro-extranjero: aquello que “amenaza nuestra identidad” desde fuera, que corroe la nación como un virus que se introduce desde la frontera. En el extremo opuesto, el propio “criollo” latinoamericano ha negado al otro de adentro (al indio, al mestizo) identificándose de manera crítica y emuladora con lo no autóctono, sea europeo o norteamericano. Este juego de identificaciones ha sido muy importante y eficaz en la construcción de instituciones reales.

Desde el lado del “negado” (indio, negro, esclavo, mujer, mestizo, campesino, marginal, pobre), el proceso de negación del otro también se vive con más de una cara. Por un lado se introyecta como auto negación, es decir, como cercenamiento de la identidad propia frente a sí misma. Despojado del asidero que podía dispensarle su propia identidad cultural, y del horizonte de sentido que dicha identidad le confería a su vida, navega por una orfandad interminable en medio de un mundo en que no logra reconocerse. Por otro lado se vive esta negación como una asimilación siempre deseada y siempre frustrada al mundo de lo “blanco”, al progreso, en fin, a la modernización. La identidad se ve de esta manera signada por una suerte de promesa incumplida o de proyecto trunco.

El otro-oprimido aparece siempre al margen de los espacios sociales en que se formulan y deciden los grandes proyectos colectivos, y en que se asignan los recursos. Esta falta de acceso define, en importante medida, la cultura oprimida.³⁶ También se desarrollan, del lado de este otro-negado, estrategias de preservación de la diferencia, que se observan claramente en la música, el arte, la danza, el ritualismo y el sincretismo religioso, los sistemas de cultivo y de supervivencia, los vínculos comunitarios y las reivindicaciones de territorio y de uso de la lengua vernácula.

La negación del otro en la región se explicita de la manera más clara y sostenida en la discriminación de las etnias indígenas y

³⁶ “Se llama cultura oprimida aquella que carece de instituciones encargadas de la producción de conocimientos y de normas o estrategias para negociar, modificar y adaptar los proyectos de sociedad de sus portadores.” (J. Casmir, “Vigencia de la cultura oprimida”, *Cultura y creación intelectual en América Latina*, México, D.F., Siglo XXI Editores, 1984, p. 67).

afroamericanas. La discriminación étnica contra los negros de las culturas afroamericanas no desaparece después de abolida la esclavitud: "La visión del negro como explicación esencial del calamitoso cuadro que presentaban algunas repúblicas latinoamericanas del siglo XIX se fortaleció aún más cuando, al correr de los años, posteriormente a la abolición, quedó claro para el simplismo racista que los negros no constituían factor de atraso por ser esclavos, sino por negros".³⁷

Son escasos los mecanismos de reconocimiento de viejas y nuevas dinámicas etnoculturales, y la irrupción de nuevos movimientos y movilizaciones indígenas nacen del reclamo por esta carencia. En varios países del continente los indios son la mayoría, "pero ni su lengua es la oficial, ni su cultura la dominante, ni sus instituciones, la base de la organización estatal".³⁸

No es casual que en buena parte de la región los movimientos indianistas, cada vez más intercomunicados entre sí, plantean con fuerza, importantes reformas culturales, reclamando la constitución de estados pluriétnicos y plurinacionales.³⁹

³⁷ M. Romero Friginals (comp.), *África en América Latina*, México, D.F., Siglo XXI Editores/UNESCO, 1977, p. 49. El mismo autor señala que, al quedar como trabajadores "libres" y despojados de ese factor de cohesión sociocultural que fue la esclavitud, "se daba en la realidad una situación que pura y simplemente vedaba al negro el acceso a los niveles de cultura y participación social que podrían haberle permitido actuar eficazmente, tanto en el sentido de la adopción mimética de los valores 'blancos', como en el de revalorización de los valores 'negros'". (*Ibid.*, p. 51).

³⁸ G. Bonfil Batalla, "La nueva presencia política de los indios: un reto a la creatividad latinoamericana", *Cultura y creación intelectual en América Latina*, *op. cit.*, p. 141. Y en otro texto: "Hay quienes se maravillan ante las ruinas de las ciudades mayas y sienten por ellas un auténtico orgullo nacional, pero ignoran que más de un millón de personas hablan y piensan en maya y viven su vida cotidiana como mayas. Hay quienes —entre la gente 'culto'— conocen algún fragmento de la antigua filosofía o poesía náhuatl pero ignoran que en el centro de México existe más de un millón y medio de hablantes de náhuatl. ¿Por qué? Porque el náhuatl sólo lo habla la cocinera en la cocina, el peón de albañil de una obra en construcción o el campesino trabajando sus escasos surcos de mala tierra de temporal." (R. Stavenhagen, "Resistencia y renacimiento cultural indígena", *Cultura y creación intelectual en América Latina*, *op. cit.*, p. 307).

³⁹ Véase, al respecto, la compilación realizada por G. Bonfil Batalla, *Utopía y revolución*, México, D.F., Nueva Imagen, 1981; y, X. Albó, "El retorno del indio", *Revista andina*, N° 2, Lima, diciembre de 1991. Para el caso del afroamericanismo en el Caribe francés, véase, J. Casmir, *The Caribbean: One and Divisible*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 66 (LC/G.1641-P), Santiago de Chile, noviembre de 1992; publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.92.II.G.13. Para un análisis del creole hispano y su evolución, véase, A. Quintero, *Seis, bomba, danza... sonata... salsa y control!* *Sociología de la música del Caribe*, San Juan, Puerto Rico, en prensa; y M. Romero Friginals, *op. cit.*

La dialéctica de la negación del otro precede a la dialéctica de la exclusión. La negación no se interrumpe: se transmuta. En la historia de la región hay continuidad temporal entre la negación y la exclusión: los descendientes de los negros que fueron esclavos traídos de África, y de los indios que fueron sometidos por la conquista, son hoy, en su mayoría, pobres y marginados (aunque no sean los únicos pobres o marginados). El estigma no se interrumpe ni con las revoluciones de independencia, ni con las empresas modernizadoras, ni con el Estado de derecho.

Las distancias socioeconómicas, en muchos países de la región, siguen acompañadas por el color de la piel o por la lengua. Las relaciones de servidumbre con el personal de servicio en los hogares de clase media o clase alta, y con los trabajadores agrícolas y fabriles, sobreviven a la supuesta vocación igualitaria de la modernidad, y son la evidencia de que dicha dinámica es, todavía, un desafío pendiente en la mayoría de nuestras sociedades. Y si bien existe un cierto margen de movilidad social de abajo hacia arriba en un porcentaje de los grupos étnicos, esta movilidad siempre ha sido lo suficientemente exigua como para mantener una estratificación social, que, en términos generales, se corresponde con una estratificación étnica.

Esta negación/exclusión del otro entraña un doble rechazo al sentido más democrático e integrador que pueda pretender la modernidad. Por un lado, el rechazo por parte de quienes asumen valores universalistas de modernización pero no los asocian con las identidades culturales específicas de la región sino, por el contrario, subvaloran estas identidades y emulan a las élites de los países industrializados. Esto constituye una prolongación de la mentalidad colonial y podría expresarse metafóricamente en el deseo de construir un futuro sin memoria. En las antípodas de esta sensibilidad, el rechazo a la modernidad se expresa en quienes la perciben como amenaza a las raíces culturales, y se refugian en ideologías comunitaristas cerradas sobre sí mismas, que resisten los cambios y la apertura hacia el intercambio global.

Así, la mirada de los primeros, que niega hacia dentro, se complementa y refuerza con esta mirada esencialista que niega hacia afuera. En ambos casos se muestra una fuerte resistencia a rasgos

propiamente modernos, vale decir, a las dinámicas sociales, las tensiones interculturales y la incertidumbre que caracterizan los procesos de la modernidad. Esta resistencia suele fundarse en valores rígidos que con frecuencia materializan en una política conspirativa y poco democrática.⁴⁰

Pero las dinámicas de negación del otro no sólo tienen su origen en procesos de conquista y colonización, ni la discriminación se remite siempre a una negación de las etnias indígenas, asiáticas o afroamericanas. En países como Argentina, la relación conflictiva con el otro encuentra un precedente igualmente decisivo en las migraciones europeas de fines de siglo XIX y comienzos del siglo XX, sobre todo en las zonas metropolitanas. Dichas corrientes migratorias arribaron masivamente a Argentina, provenientes de España, Italia, Polonia, Rusia y otros países de Europa. Su situación los puso en tierra de nadie, entre dos aguas y dos "patrias" en que, tanto al salir como al llegar, debieron pagar el precio de distintos tipos de discriminación. En sus países de origen, padecieron la guerra, la exclusión socioeconómica, la represión étnica y religiosa, o bien la violencia política e ideológica. En la "tierra prometida" (Buenos Aires y el mito de la pampa húmeda) les fueron negados, desde el momento del desembarco y por tiempo prolongado, múltiples derechos de ciudadanía política.

Las huellas de esta pérdida de territorio, tanto en el trauma de la expulsión como en la precariedad del desembarco, no desaparecieron con los mecanismos de integración social que gozó la sociedad

⁴⁰ Es interesante en este sentido el caso de las culturas migrantes, internas o fronterizas. Así, por ejemplo, el epíteto de "cabecita negra" fue históricamente usado en Buenos Aires para hacer referencia, de manera peyorativa, a los migrantes del norte del país o de Bolivia, que formaban parte de la fuerza de trabajo no especializada de Argentina. Pero esta desvalorización quedó revertida en el discurso populista a partir de los años cuarenta, y el propio movimiento político de orientación nacional-popular se forjó reivindicando al "cabecita negra" como auténtico "ciudadano". En el Caribe, hasta la independencia tenían mayor participación en la administración pública las personas de tez más clara, "pero, al surgir la democracia con el principio de 'cada hombre, un voto', resultaba necesario que los partidos atrajeran a la masa de la población, basándose en el principio del **Black Power**" (R. Rex, "Introducción: las nuevas naciones y las minorías étnicas, aspectos teóricos y comparados", *Raza y clase en la sociedad postcolonial*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), París, UNESCO, 1978, p. 34).

urbana argentina en décadas posteriores. La facilidad con que los herederos de los migrantes despatriados acogieron, décadas más tarde, discursos políticos caudillescos y populistas (paradójicamente, en la sociedad más ilustrada de la región), podría entenderse, en parte por esta necesidad pendiente de pertenencia y acogida. La urgencia de identidad en metrópolis como Buenos Aires, construida sobre la desidentidad y el drama del terruño perdido, es un tema que late aún bajo la piel de la gran ciudad en Argentina.

Esta discriminación a las migraciones europeas no eliminó, sino que complejizó una situación de origen colonial, donde se mantuvo una fuerte discriminación de las minorías étnicas alejadas de las metrópolis, de los “cabecitas negras» del norte del país que migraban a la metrópolis, y de las corrientes migratorias fronterizas. La desvalorización del otro de adentro se combinó con la negación de derechos de plena participación política al migrante europeo. Esta situación intentó resolverse políticamente, con todos los logros y fracasos posteriores, en un discurso nacional-popular que vino a cobrar su mayor fuerza movilizadora a partir de la década de 1940.

Por nuestra propia precariedad “sustancial” nos hemos construido con base en la negación del otro; y esta negación del otro es un cimiento en el imaginario latinoamericano: signo, estigma, fantasma. La identidad basada en esta negación siempre es una identidad postergada: el criollo es no-indio, pero eso lo hace europeo; su compulsión a huir de la diferencia le impide ver la diferencia fuera y dentro de sí, con lo cual niega parte de su propio ser. En el caso del indio, la diferencia queda también bloqueada en su subjetividad, pues la padece como agresión, privación o avasallamiento. La dialéctica de integrados y excluidos, tan citada en las sucesivas crisis de la modernización, pareciera encontrar su tronco materno en esta originaria negación del otro.

La compensación cultural nos provee aquí no sólo de una explicación de los orígenes, sino también de los fantasmas que aún nos recorren. De la inicial y prolongada impermeabilidad a esta diferencia étnica y cultural se abren muchas historias, pero sobre todo truncadas: integración trunca, modernización trunca, democratización trunca. Obviamente, esta fisura originaria no basta para explicar el fracaso

de otros tantos proyectos. Pero sin la comprensión de esta diferencia —y de la diferencia dentro de nosotros—, difícilmente podemos deducir de nuestra identidad un proyecto de futuro.

Mientras se impone una racionalidad cultural basada en esta dialéctica de la negación del otro, se impone también la negación del vínculo social de reciprocidad: el “distinto” queda desvalorizado, satanizado, reprimido o silenciado. Esta negación de reciprocidades en derechos y en identidades hace, a su vez, que los sujetos que formulan la discriminación y la reproducen en la práctica (sean conquistadores, colonizadores, evangelizadores, blancos, ricos, oligarcas, líderes políticos empresariales o sindicales, militares, tecnócratas públicos u operadores “modernos”), se atribuyen de manera excluyente la posesión de la verdad, del buen juicio y de la razón correcta. El discriminador se convierte, así, **en juez y parte del proceso de discriminación**: lo crea, lo reproduce y se atribuye el derecho exclusivo de decidir sobre las jerarquías establecidas por esta discriminación.

Sin embargo, como rasgo cultural constitutivo en la región, la negación del otro es ambiguo en su desarrollo histórico concreto. Tal ambigüedad está marcada por la transformación del negador y del negado, cuya relación es compleja y ambivalente a lo largo del tiempo, y donde la negación se vincula a rasgos de aceptación y de adopción de las características del otro como propias. Un ejemplo clásico de esta ambivalencia está dado por el rol de la Iglesia Católica en la región, que en distintas fases de la historia moderna y contemporánea ha dado bases doctrinarias sea a ideologías políticas antimodernas, elitistas y antigualitarias, sea a ideologías modernizadoras, democráticas u tolerantes. Otra ambivalencia la encontramos, durante el siglo pasado, en la búsqueda de una institucionalidad jurídica fundada en la reiteración de constituciones francesas, inglesas y norteamericanas, al tiempo en que las mayorías nacionales padecían una exclusión significativa en lo político y en lo cultural.

La tendencia a mirar hacia afuera y la negación de las identidades autóctonas, por parte de las nuevas élites criollas, muestra que entre los períodos de colonia e independencia la continuidad es mucho mayor de lo que habitualmente se supone. Los mecanismos de negación del otro no desaparecen con la transición de la

colonia a las repúblicas. Si bien los procesos independentistas conllevaron incluso rupturas geográficas; en lo económico, cultural y político los elementos de continuidad son más importantes de lo que generalmente se piensa. Pues más allá de las turbulencias del período posindependentista, la oligarquía de origen colonial continuó, en buena medida, controlando el Estado y los procesos productivos.

De manera que la restauración conservadora fue el resultado de la creciente hegemonía política y cultural de estas élites sobre las repúblicas emergentes.⁴¹ Llama la atención, por ejemplo, que en países como Argentina y Chile, las matanzas y los despojos de la tierra a mapuches fueron emprendidos por élites liberales o conservadores que prolongaron la discriminación del período colonial.

Esta tradición excluyente y jerárquica se alimenta con la constante violación de los derechos de las mayorías por parte de caudillos militares, al calor de las guerras civiles, en las cruzadas de exterminio de poblaciones indígenas, con la prolongación solapada de la esclavitud negra, y con el uso de mano de obra a muy bajo costo para los trabajos más duros o degradantes.⁴²

Mientras la construcción jurídica de la ciudadanía en la región ha tendido a emular constituciones concebidas en contextos socioculturales muy distintos, las dictaduras tradicionales han incurrido en recurrentes violaciones de estas constituciones. Los tejidos sociales propios del régimen de la hacienda, de la plantación o de los enclaves mineros, junto a la persistencia de relaciones familiares tradicionales de tipo patriarcal, han permitido la disociación ciudadana a

⁴¹ Véase, E. Ottone, "La transformación del Estado de América Latina. Desarrollo histórico y visión de futuro", *Diversidad para el cambio*, varios autores, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional (UNITAR)/Programa sobre el Futuro de América Latina (PROFAL), 1987.

⁴² Especial consideración merece, a este respecto, la especificidad de la cuestión colonial en el Caribe anglosajón y francés, dado lo difundido del fenómeno de la esclavitud, asociado a las etnias afroamericanas. En un texto ya aludido, se observa que al término de las guerras de independencia la cuestión esclavista en las repúblicas liberales en el Caribe se perpetúa y niega simultáneamente: como institución se halla condenada en la legislación y en los principios, como sistema se ve afectada la esclavitud por la prohibición de la trata, pero como ordenamiento socioeconómico estructural se halla preservada en lo esencial mediante providencias legislativas, expedientes administrativos y prácticas ilegales más o menos toleradas. (Véase, M. Moreno F., *África en América Latina*, op. cit., p.47).

la que hacemos referencia,⁴³ y esta disociación no se ha superado plenamente con la transición desde sociedades oligárquicas hacia estructuras productivas más modernas.

En este sentido la transición hacia la modernidad tiene todavía un largo camino por recorrer. En muchas sociedades de la región, especialmente en las relaciones de género y en muchos nichos de trabajo (en servicios domésticos, en las zonas rurales, e incluso en parte del empleo urbano moderno), **las relaciones de servidumbre siguen reforzando la reproducción de un sistema de dominación que se desprende de esta dialéctica de la negación del otro: el otro como distinto de sí, pero también como inferior a sí. Una cultura de la servidumbre y la degradación sigue sirviendo como eje cultural de reproducción de la asimetría en muchos ámbitos de actividad económica y de relación social.**⁴⁴

Esta dialéctica de la negación del otro se extiende en la historia de la región más allá de la discriminación y represión étnicas, proyectándose muchas veces como discriminación cultural, socioeconómica, e incluso político-ideológica.

Respecto de la discriminación político-ideológica, cabe destacar que sus efectos en la región se han prolongado hasta la década pasada, y que sobre todo a partir de los años sesenta restringieron considerablemente el campo de los compromisos, los acuerdos y los consensos. La fuerte ideologización de la política y la lógica de guerra que se generó entonces, pueden considerarse como formas de esta dialéctica de la negación del otro. Desde posiciones conservadoras, el adversario político-ideológico deja de ser un adversario

⁴³ "Gamonales, mayorales, coroneles, capangas, huasipungueros, policías bravos, se encargaban de mostrar cotidianamente, sobre todo en el mundo rural, que para los dueños del poder no hay límites para el ejercicio de su arbitrariedad y allí está el nudo de la cuestión, porque los derechos humanos son, precisamente, el límite a la arbitrariedad del poder: de toda y cualquier clase de poder." (W. Ansaldo y F. Calderón, *op. cit.*, p. 67).

⁴⁴ La discriminación cultural cobra especial fuerza en las relaciones de género, y esto tiene claras repercusiones en tres esferas. En primer lugar, resalta el caso de la dinámica ocupacional de las mujeres y la brecha salarial que padecen en relación con los hombres. Se observa que, por los efectos de crisis y ajuste, se ha generado un aumento sin precedentes de la ocupación femenina, sobre todo en labores donde el patrón de servidumbre persiste; por otra parte, pese a este incremento de la proporción de PEA femenina, persisten también los altos niveles de discriminación salarial por sexo. (Véase, al respecto, CEPAL, *Panorama social de América Latina*. Edición 1993 (LC/G.1688), Santiago de Chile, 1993).

y pasa a transformarse en un enemigo, infiltrado, “bárbaro de adentro”, peligro moral para la identidad nacional. Desde posiciones revolucionarias se da un proceso similar, pues el adversario es un enemigo del pueblo, un mero agente imperialista, y debe ser derrotado o aniquilado.

Esta dialéctica de la negación del otro se hizo presente en los dos extremos del arco político-ideológico: encarnó en discursos y prácticas del lado de la Revolución y la insurgencia de aquellos años, como también en la doctrina de la seguridad del Estado y en los regímenes militares que la pusieron en práctica.

Pero la historia contemporánea de la región está hecha de flujos y reflujos, y las propias derrotas en las luchas por expandir la ciudadanía forjan, a su vez, “utopías de ciudadanía” que hoy día parecen encarnar con más fuerza en la revalorización de los sistemas democráticos. Como señalaba poéticamente José Martí, “las heridas que tenemos son las libertades que nos faltan”. La región está poblada por una cultura de luchas por la ciudadanía en que ha estado muy presente, de uno u otro modo, la lucha por la inclusión del otro en un sistema de derechos compartidos. En el siglo XX, buena parte del desarrollo y la construcción del movimiento obrero y campesino, y del movimiento femenino, se centraron en la consecución de derechos ciudadanos en el plano político y en el plano social.⁴⁵

⁴⁵ El origen del movimiento obrero en la región estuvo concentrado en la búsqueda del reconocimiento de los derechos de organización sindical, huelga, jornada de 8 horas de trabajo, seguro social y varias otras leyes laborales. Véase, por ejemplo, J. Godio, *Historia del movimiento obrero latinoamericano*, pp. 63-72. Para una visión más exhaustiva que incluye una revisión de 21 países, véase, P. González Casanova, *Historia del movimiento obrero latinoamericano*, México, D.F., Siglo XXI Editores, 1984. El aporte del movimiento obrero a la ciudadanía moderna fue fundamental. Los orígenes contemporáneos del movimiento de derechos de la mujer, muy a menudo cercanos al movimiento obrero, proliferaron en toda la región a principios de siglo (piénsese, por ejemplo, que el primer Congreso Femenino Internacional se realizó en Buenos Aires en mayo de 1910). Para una visión histórica general de la participación femenina en la lucha por la ciudadanía y los derechos de las mujeres, y un perfil de sus principales líderes, véase, “Mujeres e historia”, *Revista Isis Internacional*, N° 10, diciembre de 1988; “Precursoras del feminismo en América Latina”, *Revista Mujer/Fempres*, número especial, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), 1991. Para un análisis específico, véase, C. Salinas, *La mujer proletaria: una historia por contar*, Concepción, Chile, Ediciones LAR. Para un análisis teórico actualizado, véase, J. Astelarra, “Recuperar la voz: el silencio de la ciudadanía”, *Revista Isis Internacional*, N° 17, Santiago de Chile, 1992. En relación al movimiento campesino, éste

Los llamados regímenes nacional-populares permitieron avances significativos en materia de ciudadanía política (incluyendo el derecho al voto a los antes excluidos de este derecho) y en el plano de la ciudadanía social (acceso a educación, salud, suelos propios y otros derechos sociales básicos). Sin embargo, la creación de complejos sistemas de intermediación, como el clientelismo burocrático, el corporativismo y la constitución de estados de tipo prebendalista, mermaron la propia capacidad de construcción ciudadana en los proyectos nacional-populares, y tendieron también a subordinar las identidades culturales y los intereses sociales a la dinámica de un sistema político con alta concentración de poder.

Los fracasos de estos esfuerzos en la construcción de una ciudadanía democrática, y el efecto traumático que las dictaduras militares posteriores dejaron en la región, convergen hoy día en una auténtica revalorización de la democracia como régimen político y como forma de vida. Por primera vez las **reglas democráticas** pasan a ocupar un lugar en el sentido común de sectores de distintas posiciones políticas. Estas reglas ya no figuran, en la conciencia política de muchos, como meros instrumentos circunstanciales, y les dota de valor ético en sí mismas. Muchas de las acciones de los variados movimientos sociales en la última década se orientan a la expansión de la democracia como un sistema de derechos amplios y compartidos. Dicha reconstrucción de la democracia ha permitido reconstruir una **búsqueda de ciudadanía extendida**.

En este contexto, se plantean también demandas por mayores derechos desde distintas colectividades culturales y regionales. Un nuevo campo de conflictos ciudadanos, donde la **aceptación del otro** se prefigura como un tema medular, entra en la escena de la discusión pública con mayor fuerza.

La lucha por mayor presencia pública por parte de mayorías y minorías "étnico-culturales", los movimientos de mujeres y sus reivindicaciones en todos los planos, los movimientos comunitaristas y

ha centrado históricamente sus demandas en el derecho a la tierra, organización sindical, educación y voto. Para una visión general, véase, A. Warman, "Los campesinos en el umbral de un nuevo milenio", *Revista Mexicana de sociología*, N° 50, 1988.

localistas, constituyen señales de que la democracia no puede prescindir hoy de una construcción ciudadana con su importante "carga cultural".⁴⁶ Tanto más problemática se hace esta construcción de ciudadanía cuanto más tensionadas están las acciones sociales por tendencias contradictorias.

Pero al mismo tiempo las propias dinámicas de desarrollo plantean también, hoy más que nunca, el riesgo de consagrar sistemas excluyentes en el aspecto socioeconómico. Las presiones de la deuda externa y del ajuste han tenido como efecto una agudización de la inequidad y, con ello, de la exclusión. Las perspectivas de reinserción internacional y de reconversión productiva no son sencillas y sus efectos integradores sólo podrán observarse en el mediano o largo plazo.

Todo esto lleva, posiblemente, a un desplazamiento en las expectativas difundidas de integración social. Tal integración no se busca tan sólo en el acceso a bienes materiales; sino que se concibe, cada vez más, como un equilibrio entre el acceso a bienes materiales y el acceso más difundido a los bienes "simbólicos". Junto a la demanda de vivienda, de atención en salud y de diversificación del consumo, se agrega con especial fuerza la demanda de información, de conocimientos útiles, de transparencia en las decisiones, de mejor comunicación en la empresa y en la sociedad, y de mecanismos de representatividad política y de visibilidad pública. Este acceso mayor a los bienes simbólicos se ve estimulado, tanto por los actuales procesos de democratización, que abren canales de participación pública, como por el impacto cada vez más profundo de la industria cultural, que integra a la sociedad por el lado del "consumo simbólico".

La asincronía entre una tendencia más lenta en los procesos de integración socioeconómica (promovidos por efecto de la transformación productiva y racionalización social), y una tendencia más intensiva de integración en el nivel simbólico y

⁴⁶ Véase, respecto de las mujeres, el texto compilado por E. Jelin, *Ciudadanía e identidad: las mujeres en los movimientos sociales latinoamericanos*, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 1987. Véase, en general, el texto de F. Calderón y E. Jelin, *Clases sociales y movimientos sociales en América Latina*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 1988.

cultural (por efecto de la apertura política democrática y la industria cultural), podrá construir, en los próximos años, un importante núcleo temático en la lucha por la ciudadanía en buena parte de las sociedades de la región.

De estos nuevos escenarios se deducen desafíos e interrogantes ineludibles en lo que se refiere a la construcción de una ciudadanía "moderna" y a la eficacia integradora de las nuevas tendencias del desarrollo. Existe conciencia creciente, por ejemplo, que el campo educativo, y sobre todo el de la educación básica, constituye hoy el lugar desde el cual hay que partir para revertir esta dialéctica de la negación del otro. La discriminación por acceso a la educación sigue siendo un factor central de reproducción de la pobreza, y refuerza la discriminación por etnicidad. Construir un sistema educativo más igualitario, actualizando la educación y elevando sustancialmente su calidad en los establecimientos donde concurren los sectores más pobres, es la herramienta que permite difundir con mayor profundidad los códigos de modernidad entre toda la población.

Esto significa no sólo formar recursos humanos en los sectores más bajos para que puedan aumentar su desempeño productivo en la vida adulta, sino también construir desde los cimientos del desarrollo de la vida (en los niños y jóvenes) una conciencia de sí mismo como partícipe de un proceso colectivo de desarrollo. La educación formal y, de manera más general, la difusión de conocimientos y destrezas para asumir los retos de la modernización productiva, constituye hoy, más que nunca, el punto de inflexión en que la negación del otro puede revertirse o afincarse. La llamada "sociedad del conocimiento" hace que la difusión del conocimiento constituya un eje central para la construcción de una ciudadanía donde el **otro** pueda ser un par.⁴⁷

⁴⁷ Entiéndase aquí la difusión de conocimiento en sentido amplio, a saber: como adquisición de destrezas productivas, de capacidad crítica, de autovaloración en función del propio potencial, de conciencia de sí mismo como ciudadano, de apertura para asimilar información y valores, etc. Este corolario de las reflexiones precedentes coincide, pues, con los planteamientos del documento de CEPAL, *Educación y conocimiento...*, *op. cit.*, en el sentido de que la difusión de la educación y del conocimiento debe activar "sinérgicamente" tanto la competitividad como la ciudadanía, difundiendo lo que se ha dado en llamar los "códigos de modernidad".

Si la sociedad del conocimiento desafía a ampliar nuestra cosmovisión y a abrir nuestra sensibilidad, esta **presencia del otro** debiera constituir un activo potenciabile. Si en lugar de negar la identidad del otro, la reconocemos incluso como presente dentro de nosotros, nuestra cosmovisión se expande. El mundo no se nos derrumba si nos abrimos a la identidad-en-la-diferencia, sino que se enriquece con nuevos contenidos. Esto significa no sólo ampliar nuestra percepción del mundo, sino que también se traduce en efectos prácticos, tales como: adecuaciones tecnológicas, conocimiento e información sobre tecnologías disponibles, y asimilación creciente y adecuada de las mismas; o desarrollar vínculos comunitarios que pueden fortalecer la democracia social y enriquecer los lazos de pertenencia y comunicación.

Revertir la negación o la discriminación del otro-distinto-de-sí, y reconocer a ese otro como parte de una identidad colectiva que también nos incluye a nosotros, podría llegar a ser una forma de transmutar la negación histórica en afirmación hacia el futuro. Obviamente, no es esta una síntesis que adviene ni espontánea ni repentinamente, sino que constituye un proceso conflictivo y poblado de obstáculos. Pero el proceso mismo es de enriquecimiento cultural y de construcción de una ciudadanía común.

4. El tejido intercultural como fuerza de la modernidad

Otro elemento central que atraviesa el sustrato cultural de la región es el que aquí hemos llamado **tejido intercultural**, o bien **sincretismo** cultural. No utilizamos aquí el concepto de tejido en su acepción específica o restringida de cruce inter-étnico, sino en un sentido más general: como compenetración intercultural o "asimilación activa" de la cultura de la modernidad desde el acervo histórico-cultural propio. No compartimos aquí tampoco el concepto de mestizaje reivindicado en la tradición populista, a saber, como identidad basada en una mezcla racial autóctona que, de manera ambivalente, incorpora y resiste los códigos de Occidente y de la modernidad.⁴⁸

⁴⁸ En páginas precedentes hemos citado la literatura reciente que muestra, a partir de investigaciones científicas, que no existen "razas", sino grupos étnicos.

En las páginas siguientes expresamos, a través del concepto de tejido intercultural, **tanto la idea de permeabilidad entre culturas como la idea de coexistencia de distintas temporalidades históricas en el presente de nuestra región**. América Latina y el Caribe es, en este sentido, una región con un tejido específico porque combina múltiples corrientes culturales; porque desde sus orígenes ha incorporado el sincretismo como parte de su dinámica cultural e "identitaria"; porque coexiste y se mezcla lo moderno con lo no moderno tanto en su cultura como en su economía; y porque la propia conciencia de la mayoría de los latinoamericanos está poblada de cruces lingüísticos o culturales.

Tanto el indio "puro" que ha logrado defender su identidad recreando sus raíces culturales, como el reciente migrante coreano, o el descendiente de migrante español, italiano o alemán, llevan la "marca" del otro -sea como oprobio, sea como impulso liberador-, por cuanto construyen día a día sus identidades específicas con base en interacciones culturales de base occidental.⁴⁹ En América Latina y el Caribe este concepto de mestizaje como "tejido intercultural" ha encarnado en múltiples figuras y ha recibido distintos nombres: ladinización, cimarronería, creolismo, chenko, etc.

Contracara de la negación del otro, al igual que ésta, el sincretismo o tejido intercultural no es sólo un evento originario: es también historia presente, y si bien su fuente es el encuentro de culturas distintas -siempre renovándose, además-, se ramifica hacia todo orden de cosas. El migrante campesino que se bate por sobrevivir en las grandes urbes es la expresión de un sincretismo espacial; las mezclas interculturales que genera la modernidad es también otra figura del sincretismo cultural; la apertura a los mercados mundiales y la heterogeneidad estructural también tienen una connotación de tejido intercultural; e incluso la tradición populista constituye un tejido

⁴⁹ El concepto de **creolización** en el Caribe, por ejemplo, forma parte no sólo del análisis histórico-cultural sino del lenguaje cotidiano. Por un lado el **creole** es el mestizo de la relación europeo-africano, pero también se asocia históricamente con un tipo de inserción en el proyecto de sociedad de plantación. En Haití, el mismo término **creole** va connotando distintas cosas antes y después del período colonial (desde el hijo de europeo con africano, hasta sencillamente el no extranjero): el mismo término que connota el mestizaje, se va "mestizando" en el tiempo. (Véase, J. Casimir, *op. cit.*, pp. 29-46).

sincrético en que los rasgos de la modernidad se entremezclan con culturas políticas premodernas.

La importancia de esta marca cultural ha sido decisiva en los caminos que la modernidad ha asumido, y seguirá asumiendo, en América Latina y el Caribe. Un equívoco profundo subyace al imaginario de la modernidad en la región. Porque si con tanta frecuencia hemos querido interpretar la modernidad como superación de todo particularismo excluyente o como una suerte de “occidentalización exhaustiva” de nuestra región, con ello hemos dado la espalda al elemento de la modernidad que más se relaciona con nosotros mismos: la capacidad para integrar dinámicamente la diversidad cultural en un orden societal compartido.

Es a través de esta modernidad “democratizante”, y no mediante un concepto excluyente de modernidad, que puede pensarse la construcción de la ciudadanía con base en la **identidad en el tejido cultural**. Lo moderno de la región reside, precisamente, en que desde el momento en que fue nombrada, se abrió al mundo. De allí en adelante, su modernidad se define por este sincretismo, o continua resignificación de identidades culturales.⁵⁰

En este sentido diversas hipótesis sobre la identidad latinoamericana merecen una consideración crítica.⁵¹ La primera de ellas es que las transformaciones tecnológicas económicas que ocurren a escala global tornan obsoleta la preocupación por las identidades locales, y que si existe tal cosa como identidad latinoamericana, la dinámica de la apertura y la penetración tecnológica la condena a una progresiva

⁵⁰ Vargas Llosa lo expresa de manera muy gráfica: “América Latina es lo menos autárquico que existe en el mundo. Los latinoamericanos hablan sobre todo lenguas de origen europeo, forman parte de tradiciones étnicas y culturales que tienen, la mayor parte de ellas, raíces muy profundas en Europa o en otros lugares del mundo como África, incluso Asia. Todo eso, naturalmente, ha tomado una coloración determinada en América Latina por efecto del paisaje, de la experiencia, de una problemática particular, y eso ha creado unos matices: por ejemplo, el italiano que se fue a Argentina hace un siglo y medio es un argentino en que lo italiano está todavía muy presente, pero de todas maneras es muy distinto del italiano de Italia”. (Entrevista de Sergio Marras, *América Latina, marca registrada*, Barcelona, Ediciones B-Grupo Editorial Zeta, 1992, p. 104).

⁵¹ Véase, al respecto, el trabajo de J. Vergara Estévez y Jorge Iván Vergara, *El concepto de identidad y los debates sobre la identidad cultural latinoamericana*, Santiago de Chile, Cuarto Congreso Chileno de Sociología, 28 y 29 de agosto de 1992.

disolución.⁵² Una segunda hipótesis cuestionable afirma que nuestra región se define por carencia de identidad y que el problema es, entonces, cómo ser europeos o norteamericanos cabales.⁵³ En el otro extremo, las hipótesis ultraindianistas e hispanistas también son excluyentes, en la medida en que desconocen el fenómeno del tejido intercultural como la base de nuestra identidad histórica.

En contraste con estas posiciones, sean de negación o de afirmación unilateral, la tesis del sincretismo cultural cuenta con mayor fundamento histórico. Desde esta perspectiva la identidad latinoamericana debe entenderse a partir de la combinación de elementos culturales provenientes de las sociedades amerindias, europeas, africanas y otras.⁵⁴ El encuentro de culturas habría producido una síntesis cultural que se evidencia en producciones estéticas, tales como el llamado barroco latinoamericano del siglo XVIII, o el muralismo del presente siglo. Este tejido intercultural se expresa también en la música, los ritos, las fiestas populares, las danzas, el arte, la literatura; y también permea las estrategias productivas y los mecanismos de supervivencia.

La negación de esta identidad sincrética por parte de los criollos constituye a su vez el comienzo de un equívoco en virtud del cual se ha querido "blanquear" un continente al precio convertido en una imagen abstracta: "Tarde o temprano aflora a la superficie el verdadero sujeto de la síntesis que, vestido con ropajes oligárquicos o como peón de hacienda, es el heredero real de las corrientes culturales

⁵² Véase, J. Nasbitt y Patricia Aburdene, *Megatendencias 2,000*, Bogotá, Editorial Norma, 1990.

⁵³ La siguiente cita de H.A. Murena, ensayista argentino de los años 50, es elocuente: "...En un tiempo habitábamos en una tierra fecundada por el espíritu, que se llama Europa, y de pronto fuimos expulsados de ella. Caímos en otra tierra, en una tierra en bruto; vacía de espíritu, a la que dimos en llamar América..." (citado por Vergara y Vergara, p. 6).

⁵⁴ El escritor mexicano Carlos Fuentes señala que tiene, para América Latina, una "denominación muy complicada, difícil de pronunciar pero comprensiva por lo pronto, que es llamarnos indoafro-iberoamérica; creo que incluye todas las tradiciones, todos los elementos que realmente componen nuestra cultura, nuestra raza, nuestra personalidad". (Entrevista de Sergio Marras, *América Latina, marca registrada, op. cit.*, p. 34). Por su parte Xavier Albó, retomando una proposición del líder Aymara Takir Mamani, propone denominar a la región ABYA-YALA, palabra cuna que significa "tierra en plena madurez". En el mismo texto Albó hace un balance crítico de la identidad que nombra. (Véase, X. Albó, "Nuestra identidad a partir del pluralismo de base", *Imágenes desconocidas ..., op. cit.*)

que se encontraron, no a través de libros, sino a través del encuentro carnal de la madre india y del conquistador europeo". La síntesis abstracta del criollo, no sólo quiere blanquear la piel, sino también la madre violada. Pero para ello tiene que inventarse una historia que no es real.⁵⁵

Esta identidad bajo la forma de tejido intercultural ha sido considerada tanto desde el punto de vista de sus limitaciones como de sus potenciales. Respecto de lo primero, se afirma que dicha identidad nunca ha sido del todo constituida ni asumida. Tal es la posición que asumen, por ejemplo, Octavio Paz y Roger Bartra.⁵⁶ En la metáfora del axolote utilizada por Bartra, la identidad latinoamericana tendría un carácter larvario o trunco, condenada a no madurar del todo. Como potencialidad, la identidad mestiza aparece constituyendo un núcleo cultural desde el cual podemos entrar y salir de la modernidad con versatilidad, y con el cual podríamos -si asumimos plenamente la condición del cultural- tener un acervo desde donde contrarrestar el sesgo excesivamente instrumental o "deshistorizante" de la oleadas e ideologías modernizadoras.⁵⁷

De manera que el tejido intercultural es, al mismo tiempo, nuestra forma de ser modernos y de resistir la modernidad: nuestra condición de apertura cultural al intercambio con los otros y nuestra manera de incorporar la modernidad siempre de maneras sincréticas. Es, a la vez, identidad y des-identidad, o identidad y **problema** de identidad. El reflejo más patente lo ofrecen las grandes metrópolis de la región: Ciudad de México, Río de Janeiro, Caracas y Lima son grandes metáforas de esta historia hecha de mezclas. Desde sus cruces estilísticos y sus superposiciones arquitectónicas, hasta la imagen de caos y los contrastes que presentan, llevan la marca de una identidad sincrética, esa **presencia masiva de lo marginal**.

Esto no se explica solamente como efecto del patrón peculiar de modernización de las economías nacionales. Son fenómenos en

⁵⁵ P. Morandé, *Cultura y modernización en América Latina*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1984, p. 153.

⁵⁶ Véase, O. Paz, *El laberinto de la soledad*, México D.F., Fondo de Cultura Económica (Edición original de 1959), 1978; y R. Bartra, *La jaula de la melancolía: identidad y metamorfosis del mexicano*, México, D.F., Grijalbo, 1987.

⁵⁷ En el primer caso se ubica N. García Canclini, *op. cit.*, y en el segundo, P. Morandé, *op. cit.*

que una y otra vez se manifiesta, con toda la fuerza insubordinable de la identidad, una condición cultural sincrética. Tanto en el desarrollo larvario o desigual que define los mapas y contrastes en las ciudades, como en la nueva heterogeneidad que implica a la vez fragmentación y diversidad, en la que se dan múltiples y precarias relaciones de pertenencia, este tejido intercultural resiste la carga homogeneizadora de la modernización.

Del mismo modo que la relación con el otro, la condición cultural mentada fuerza a repensar los desafíos de la modernización y de la construcción de ciudadanía con un prisma cultural. ¿Cómo capitalizar, pues, la experiencia que tiene la región en la historia de cruce intercultural, para convertirla en una “ventaja comparativa” en el nuevo concierto de un modo interconectado y globalizado?

¿Cómo hacer uso de nuestra larga historia **conflictivamente sincrética** para asumir con mayor riqueza este desafío que hoy atraviesan también las sociedades industrializadas, y que consiste en repensar el contenido de la ciudadanía a partir de la coexistencia progresiva de identidades étnico-culturales distintas? Asumir el tejido intercultural propio es, quizás, hoy día el modo más auténtico de asumirse en medio de una modernidad signada por una diversidad de creciente complejidad “identitaria”.

Esta sensibilidad intercultural cobra especial fuerza con la expansión de la industria cultural en la región, y aumenta exponencialmente cuando dicha industria incorpora el nuevo poder de la tecnología informativa y comunicativa. Comienzan a borrarse entonces los límites entre lo culto y lo popular, conviven distintas modas de distintas épocas, y resulta cada vez más difícil homologar claramente las clases sociales con los estratos culturales. Todo ello implica una transformación profunda de las relaciones simbólicas entre grupos sociales distintos.⁵⁸

⁵⁸ “La tendencia prevaleciente es que todos los sectores mezclen en sus gustos objetos de procedencias antes separadas. No quiero decir que esta circulación más fluida y compleja haya evaporado las diferencias entre clases. Sólo afirmo que la reorganización de los escenarios culturales y los cruces constantes de las identidades exigen preguntarse de otro modo por los órdenes que sistematizan las relaciones materiales y simbólicas entre los grupos.” (García Canclini, *op. cit.*, p. 288).

Estas nuevas formas de cruce cultural no son irrelevantes para pensar la construcción de ciudadanía y los posibles estilos de modernidad. Potenciar el cruce cultural como un modo de hacer más tenues las fronteras sociales es también un recurso para la construcción de la ciudadanía moderna. En la medida en que la propia dinámica cultural erosione la jerarquía entre lo "oculto" y lo "popular", lo "alto" y lo "bajo", lo "ajeno" y lo "propio", lo "moderno" y lo "marginal", la sociedad incrementa su disposición cultural para aceptar al otro, asumir su identidad y democratizar su comunicación interna.

5. La dimensión cultural en la propuesta de transformación productiva con equidad

Las sociedades contemporáneas, y entre ellas las de la región, se ven hoy día confrontadas a redefiniciones estructurales, donde las relaciones de información y comunicación pasan a ocupar un lugar decisivo.⁵⁹

Si se considera el itinerario de la región desde la última posguerra hasta nuestros días, pueden observarse transformaciones profundas en todos los ámbitos, trastocando el sentido de la modernización, de la equidad, de la ciudadanía, de los conflictos en juego y de los patrones de articulación entre el Estado y la sociedad. En este contexto, parece inconcebible una propuesta de desarrollo fundada en el rechazo de la modernidad. Se trata, más bien, de "perfilar sus

⁵⁹ La sociedad japonesa constituiría la forma más avanzada de sociedad informacional. El sociólogo japonés S. Hayashi señala, a este respecto, que la sociedad informacional se caracterizaría por: i) un alto nivel de producción y consumo de información en todas las esferas; ii) un desarrollo tecnológico asociado al procesamiento de la información; iii) la valorización social creciente de la información; y iv) el crecimiento acelerado del valor agregado al producto que contiene información (S Hayashi *Nihon gata no jobo shakai; The Japanese Model for the Information Society*, Tokyo, University of Tokio Press, 1987). Para un balance conceptual e histórico de la temática en las sociedades avanzadas, véase, M. Castells, "Flows, networks, and identities. Where are the subjects in the informational society?", University of California at Berkeley, ponencia presentada al Coloquio "Leretur du sujet", Cérisy-La Salle, junio de 1993. Para una problematización inicial desde la perspectiva latinoamericana, véase, F. Calderón y M. dos Santos, "Cultura política y sociedad en la Nueva América Latina", *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, en prensa; y A. Di Filippo, "Revolución informática, desarrollo económico y competitividad", ponencia preparada para la Reunión Regional sobre Gestión de Información, organizada por El Centro Latinoamericano de documentación Económica y Social (CLADES) y la CEPAL, Santiago de Chile, 17 al 21 de mayo de 1993.

contenidos de manera de hacerla compatible con la equidad en lo económico-social y con la ciudadanía en lo político e institucional.⁶⁰

Cuando la igualdad jurídico-política se ve obstaculizada por la diversidad de culturas, se produce una fuerte disociación en la cual se hace difícil conciliar tres requisitos para una modernidad expansiva: la representación política de actores y demandas diversas en un marco institucional; la participación equilibrada y argumentativa de actores en el sistema de toma de decisiones; y la mayor equidad en los resultados del desarrollo económico. Precisamente, la experiencia de nuestra región es elocuente para ilustrar esta dificultad.

Las páginas precedentes plantean, para el caso de la región, la necesidad de incorporar la consideración cultural en un proyecto de desarrollo económico y de construcción de ciudadanía moderna y extendida. El peso de las marcas culturales obliga a esta operación, por más que carezcamos, en principio, de herramientas para abordarlo. Hay, empero, indicios emergentes que pueden remecer las resistencias históricas en esta materia:

- * Procesos de institucionalización democrática que nunca antes habían ocupado una proporción tan grande entre los países de la región, y que sensibilizan a grandes mayorías hacia los valores de la tolerancia.
- * Experiencias sociales amplias de valorización del orden y la estabilidad, a pensar de los costos socialmente regresivos de la crisis y el ajuste económico.
- * Expansión de una industria cultural que favorece los cruces socioculturales y da posibilidades técnicas para que los espacios públicos sean más permeables a las culturas sumergidas.
- * La propia necesidad de incorporar a los sectores excluidos por el patrón de modernización vigente, a la esfera de la política y del intercambio de posiciones, en aras de garantizar mayor gobernabilidad, estabilidad económica y continuidad institucional.

⁶⁰ O. Rosales, "Equidad y transformación productiva: desafío para América Latina", *Revista de economía y trabajo*, año I, N° 1, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET), enero-junio, P. 156.

Son estos algunos de los elementos propicios para superar la dialéctica de la negación del otro y potenciar el tejido intercultural en la construcción de ciudadanía. Estos elementos tienen que incorporarse a la actual propuesta de desarrollo de la CEPAL dada su importancia en la articulación sistémica de dicha propuesta: el desarrollo económico requiere, en nuestra región y por la historia de nuestra región, de la construcción cultural de consensos que le garanticen continuidad y dinámica incluyente a dicho desarrollo económico.

La base cultural de una propuesta de modernidad como la que se intenta a través de la transformación productiva con equidad reside en la superación de la dialéctica de la negación del otro, y en el potenciamiento de nuestro tejido intercultural como **resorte particular de la región para acceder a los desafíos universalistas de la modernidad**. La dimensión cultural tiene un peso **procedimental** para la propuesta de la TPE (en tanto provee los fundamentos requeridos para consensos amplios); y también aporta un peso **valórico** (en el campo de la extensión de la ciudadanía y del vínculo insoslayable entre identidad y desarrollo).

Pero en la relación entre los rasgos culturales y la viabilidad de la transformación productiva también existen interrogantes y problemas serios. ¿Cómo conciliar los “agentes del desarrollo” supuestos por la propuesta de la transformación productiva con equidad, con las identidades culturales reales en la región? ¿Están los agentes del desarrollo (actores económicos, sociales y políticos), culturalmente preparados para impulsar dicho proceso?

Para que la vasta gama de actores socioculturales en la región incida significativamente en la construcción de un consenso para el desarrollo, es necesario superar la “mentalidad rentística” en la generación de un **ethos** empresarial moderno, en la conformación de una ética solidaria, como asimismo en buscar mecanismos de agregación y politización de demandas de las mayorías.

Un vínculo estratégico podría establecerse entre la orientación de los actores por la igualdad de derechos y oportunidades, con temas centrales de la TPE. En esta articulación entre la demanda por derechos y reconocimientos, y la demanda por incorporarse a las nuevas dinámicas del desarrollo productivo, podrá centrarse la lucha

por fortalecer la incidencia de los actores sociales en procesos decisivos y en los nuevos rumbos de modernización.

Una **cultura de ciudadanía extendida** no se construye por decreto o programa, sino que es el producto de un proceso abierto y de una continua resignificación de nuestra identidad. La modernidad en América Latina y el Caribe no puede pensarse como la negación de este proceso, sino como su reapropiación continua en interacción con los procesos de cambio y modernización. Los mecanismos de intercambio democrático, esenciales para el consenso, y de incorporación a la modernidad, tienen que movilizar, a su vez, mecanismos de afirmación de identidades colectivas para hacer más visibles sus demandas y potencialidades.

Los consensos democráticos para impulsar un desarrollo sostenido requieren de fuerza cultural, vale decir, de una conciencia extendida respecto de la identidades culturales asumidas, y de la reciprocidad en derechos y compromisos. El punto es cómo se potencia esta fuerza cultural, y qué políticas pueden impulsarla.

Probablemente, **esta reversión de los estigmas en potencias culturales**, requiere algo más que una política sectorial en el campo de la cultura, de la industria cultural y de la comunicación de masas. Sin duda, la posibilidad de movilizar estos medios para difundir una cultura de la tolerancia y de la síntesis intercultural tiene que aprovecharse al máximo. Pero la difusión de estos valores también tiene que ganar "porosidad" en una gama muy amplia de acciones, rutinas e instituciones que pueblan el tejido social.

En este marco, la necesidad de una fuerza cultural que impulse el consenso para una orientación del desarrollo conforme con los lineamientos de la TPE, y que a su vez permita incorporar a dicha orientación los valores e identidades propios de nuestras sociedades, debiera contemplar al menos cuatro requerimientos de alto efecto "sistémico".

En primer lugar se requiere que la educación y el conocimiento, motores de la TPE, sean capaces de vincular la construcción de una ciudadanía moderna con la difusión de un ethos empresarial hacia el conjunto de la sociedad, todo ello adaptado a las posibilidades y perfiles culturales y económicos de cada país.

En segundo lugar es necesario avanzar en la construcción de la ciudadanía extendida mediante políticas que, adaptadas a los diferentes contextos nacionales, promuevan una cultura institucional basada en la plasmación de contratos, normas de conducta y derechos crecientemente compartidos por los actores involucrados (instituciones, individuos y actores). Existe entre agentes del desarrollo y analistas sociales un consenso cada vez más generalizado en torno a la idea de que los valores culturales afectan a las instituciones, y éstas a su vez son decisivas para el comportamiento de la economía.

De ello debiera deducirse la necesidad de incorporar, desde la educación básica y a escala masiva, tanto una relación creativa con la racionalidad instrumental y las destrezas productivas, como una socialización en valores y comportamientos que fortalezcan el sentido de la ciudadanía y de la institucionalidad jurídico-democrática. Esta socialización no se restringiría, empero, a la educación básica, sino que podría también incentivarse en una red de instituciones de capacitación, educación vocacional y educación de adultos.

En tercer lugar, es impostergable una política deliberada de reconocimiento, promoción e integración de los sectores que padecen la triple exclusión: discriminación cultural (sea por factores étnicos o por claros rezagos educativos); exclusión socioeconómica; y marginación respecto de los mecanismos de representación y participación políticas.

Tal política debiera permear un conjunto de iniciativas de integración, tanto en el plano simbólico (mediante la participación creciente de dichos sectores en el sistema de toma de decisiones, sobre todo a escala local), como en el plano material (mediante la promoción de actividades productivas, comunitarias y de capacitación, que fortalezcan la competitividad y la organización entre los sectores excluidos). Este tipo de acciones podría contar con un importante respaldo político mediante la puesta en marcha de **pactos nacionales por la superación de la pobreza**.

Independientemente de las orientaciones de política recién referidas, debe tenerse plena conciencia que toda política cultural tendrá que integrarse y adecuarse a los cambios de las sociedades informatizadas emergentes. Por ende, la política cultural (o las

políticas con impacto sistémico que atañen también la dimensión cultural), deberá promover la máxima flexibilidad, creatividad y adaptabilidad en torno a los ejes de estas sociedades emergentes, a saber: la **comunicación** (vinculada a la industria cultural, el mercado cultural y los "mass-media"); la **gestión** (cada vez más ligada a las redes interactivas de información); y el **consumo** (adecuado a las necesidades y las pautas culturales de nuestras sociedades).

Se trata, en síntesis, de asumir una visión sistémica de las relaciones entre economía y cultura: reconocer que los valores y las prácticas culturales afectan a las instituciones y al comportamiento de los agentes económicos; y que la dinámica de la economía afecta, a su vez, las posibilidades de una construcción cultural compatible y afín con los desafíos de la modernidad.

Probablemente aquí tiene algo de cierto el proverbio oriental: iniciar el camino es ya el comienzo de la meta.

CAPÍTULO IV

TEORÍA ECONÓMICA Y POBREZA¹

Luis Ratinoff²

Más que una ciencia del comportamiento económico, hay un conjunto de buenas teorías y paradigmas interpretativos. Este conjunto de proposiciones lógicas, basadas en supuestos, permite evaluar la racionalidad del comportamiento real. Todos sabemos que estas teorías explican la opción racional pero no la realidad del comportamiento.

Las teorías económicas se originan a partir de los supuestos, posibilidades y opciones de la acción optimizadora de un individuo hedonista y utilitario, que decide dentro de un escenario de alternativas y posibilidades. Este ejercicio es valorativamente neutro, para el sujeto abstracto de la acción todos los fines tienen el mismo valor y la racionalidad de su decisión es endógena, ya que está determinada por la finitud de los medios. Sin embargo, los seres humanos de carne y hueso seleccionan dentro de sus márgenes culturales y responden a los incentivos de la organización social en que se encuentran inmersos.

¹ Intervención hecha en el Encuentro de Reflexión, "Hacia un Enfoque Integrado del Desarrollo: La Ética, La Economía y la Cuestión Social" (13 y 14 de enero de 1994).

² *Luis Ratinoff (Chile)*. Ha sido profesor en la Universidad de Chile, en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad John Hopkins, y en el programa Latinoamericano de la Universidad de Georgetown. Desde 1993, dirige la **Oficina de Estudios Estratégicos del Banco de Desarrollo Interamericano**, Washington. Se interesa sobre todo en las cuestiones de política social y política educativa. Algunos de sus artículos: "Prioridades en la Reforma de la Educación Básica y de la Educación Primaria" (1992), "Retórica educativa en América Latina: un siglo de experiencia" (1994) y "Reajustes económicos y pobreza: lecciones de la experiencia de América Latina" (1995).

Sus preferencias son inducidas por un marco muy amplio de factores e influencias; esto incide, incluso, en la racionalidad con la que usa sus recursos.

La pobreza es un área residual que no tiene lugar dentro de la teoría económica. La verdad es que hasta ahora no hay buenas explicaciones económicas de la pobreza; si bien, los pobres representan una elevada proporción de la humanidad. No hay que olvidar que el propósito de Adam Smith fue proponer más bien una teoría de la riqueza. Del mismo modo, tampoco hay que olvidar que las teorías políticas utilizan paradigmas semejantes para explicar el orden, un sujeto político racional es un escenario de posibilidades diversas y con medios limitados; tampoco incluyen el problema de la privación humana. Desde este punto de vista, los pobres no son parte ni del orden, ni de la creación de la riqueza.

Lo poco que la economía dice sobre la pobreza proviene de las ideas de Townsend y de los conceptos contenidos en "Political Arithmetic", de William Petty, que fueron luego elaborados por Malthus en un modelo biológico lineal. El principio es simple de entender y se ajusta al criterio de escasez que rige la racionalidad de los bienes finitos. Su formulación más general podría ser la siguiente: la pobreza se origina en el hecho de que la población tiende a crecer más rápido que la oferta de alimentos, que los empleos o que las oportunidades.

De acuerdo con este enfoque, son los pobres quienes mantienen y multiplican la pobreza ya que tienden a reproducirse más rápido que los ricos y, de cualquier modo, más rápido que los recursos. De una manera más genérica, hay pobreza debido a la irresponsabilidad de quienes no regulan su reproducción de acuerdo con los recursos. De aquí se desprende el círculo vicioso en que la conducta de los pobres es la principal causa de su pobreza. En último término, sería el desbalance extremo entre la multiplicación de la riqueza y la de los seres humanos el único control natural del problema.

Esto es sin duda, un reduccionismo que ayuda a razonar de una cierta manera a partir de supuestos, pero que no nos explica el fenómeno. Un número muy elevado de reduccionismos científicos se basan en la comparación de dinámicas que tienen ritmos diferentes y conducen a límites o a aporías que demandan alguna solución. En

efecto, la aporía malthusiana encuentra su salida en la autorregulación: los pobres se mueren antes y más a menudo, y al hacerlo evitan que, en nombre de la compasión, se les entreguen recursos cuyo uso óptimo está en las inversiones que reproducen la riqueza. Las alternativas modernas al planteamiento malthusiano son: persuadir a los pobres para que se reproduzcan más lentamente, lo cual obliga a distraer algunos recursos de sus fines óptimos; o más crecimiento económico mediante aumento de eficiencia de la utilización de los factores.

Las frustraciones de los economistas y de otros científicos sociales, cuando intentan definir políticas sociales, es que los pobres están en una dimensión distinta de los supuestos que se usan en los paradigmas de la riqueza y del orden. La aporía malthusiana con que se sustituye la falta de una buena teoría de la pobreza da prioridad a las inversiones reproductivas, es decir, regresa a los supuestos originales de la teoría de la formación de la riqueza. Es cierto que la idea de inversión puede extenderse a la adquisición de algunos bienes menos tangibles, como las capacidades de los seres humanos y la información, que son importantes factores en los procesos productivos modernos. La excusa implícita en la idea de invertir en los seres humanos es que estos esfuerzos se transforman en inversiones sólo en la medida en que posteriormente son utilizados para multiplicar la riqueza, o su oferta futura condiciona la inversión reproductiva y la selección de tecnologías más eficientes. En el mejor de los casos, éste sería un factor positivo pero, sin duda, el eslabón más débil en la cadena probabilística de determinaciones de la inversión reproductiva. Quiero sugerir aquí que las preferencias por asumir los riesgos de desarrollar, lo que metafóricamente se llama el *principal humano*, tienen mucho de subjetivo, de ético y de ideológico, de modo que estas decisiones se hacen siempre en función de un escenario de incentivos políticos. En este contexto surgen dos lecturas del desafío. Primero, la lectura de los que calculan a corto plazo, que examinan la relación entre la finitud de los medios actuales y la magnitud de los problemas sociales y concluyen que hay una situación de imposibilidades presente, de modo que la mejor alternativa es invertir ahora en el crecimiento económico futuro; a final de cuentas, es el tamaño del producto lo que siempre determina el tamaño de las capacidades que pueden aplicarse para resolver este problema. Esta reacción de corto

plazo, con fuertes ecos del teorema malthusiano, enfatiza la importancia de la finitud de los bienes y desemboca siempre en una apología de la economía. En segundo lugar, está la lectura de más largo plazo que examina, en abstracto, las características de las economías exitosas y concluye que aquellos países que no resuelven sus problemas de segregación y discriminación, son incapaces de sostener su crecimiento económico.

Este estilo de pensar permite concluir que si no invertimos ahora en los seres humanos, pagaremos muy caro mañana el precio de frustrar el crecimiento, ya que el costo de oportunidad es tanto o más alto que lo que pudiera generar cualquier uso alternativo del capital. En la medida en que se trabaja con dimensiones de potencial, este estilo de razonar contiene elementos utópicos. El contraste entre estas dos posiciones, la de los apologistas del orden presente y la de los apologistas del orden futuro, sugiere que la definición de políticas sociales se hace siempre oscilando entre la ideología y la utopía, privilegiando las virtudes creativas del sistema o ajustando sus limitaciones a los requerimientos de un futuro deseable.

Estas lecturas o visiones de la realidad no son lógicamente compatibles, no sólo parten de supuestos analíticos distintos sino que se formulan desde perspectivas difíciles de armonizar. Sin embargo, en el mundo real, estas dos lecturas son concertadas políticamente como respuestas a presiones apremiantes. En la medida en que interviene esta nueva dimensión, aumentan los grados de libertad en el horizonte decisorio, se abren los caminos sin salida de una polémica que supone que el presente y el futuro tienen ambos un valor absoluto. Si el desafío real no es optimizar sino balancear entre hoy día y mañana, las opciones no son polares sino más bien preferencias por combinaciones subóptimas.

Estas combinaciones, a su vez, incluyen cuestiones más complejas que la simple solución pragmática del uso múltiple de recursos escasos. Desde la dimensión política que acentúa el valor de lo posible, es indispensable a su vez equilibrar la compasión con la justicia; para decirlo de otra manera, encontrar un camino intermedio entre las compensaciones y los derechos. Se podría hacer un gráfico de las políticas sociales mostrando cómo, a mayor compasión hay más

elementos de paternalismo y, a mayor preocupación por la justicia, más participación. La experiencia muestra que es políticamente más fácil ser compasivo que justo, porque hay más grados de libertad para fomentar intereses en torno a la distribución de beneficios que en torno a la distribución de poder. No es de extrañar que la mayoría de los acuerdos pragmáticos sean, en efecto, compasivos antes que justos.

La lógica de los compensadores es simple y clara. La solución depende de los recursos disponibles, hay pobreza porque no hay suficiente para compensar. Hoy en día hay serias dudas de que ésta sea la dimensión principal en la tarea de reducir la pobreza. Los recursos son un factor muy importante, pero cuando los privilegiamos de una manera absoluta, reiteramos la paradoja malthusiana de tener que argumentar que, mientras más pobres existen, la pobreza tiene menos prioridad frente al crecimiento del producto. Los compensadores deben resolver también la brecha entre los recursos y las necesidades por la vía de mejorar la eficiencia.

Sabemos, sin embargo, que el eficientismo en el uso del gasto social no redundan necesariamente en la eficacia externa de los programas sociales; de modo que a menudo la relación costo-beneficio mejora poco. Todo esto nos indica que la compasión sin justicia tiene límites económicos y sociales difíciles de superar. Desde el ángulo de la justicia, la pobreza se define como una cuestión de derechos y responsabilidades y se identifica con la gradual habilitación de quienes no tienen ni los unos ni los otros. Para los que piensan en términos de derechos, las inequidades se producen en la "praxis" social. La praxis determina cómo se usan las limitaciones de las teorías y de los modelos antes que la relación causal opuesta.

El nudo gordiano del problema de la pobreza está en la manera como los seres humanos traducen los marcos normativos en comportamientos que reflejan también sus valores individualistas e intereses reales, sobre todo las intransigencias y los subterfugios para aceptar y practicar normas universales de convivencia. La segregación es una estrategia para sobrevivir, se expresa en instituciones, en sistemas de relaciones laborales, en los procesos de selección y promoción, en el tratamiento de los niños, de los viejos y de las mujeres, en las prácticas

administrativas, en la administración de la justicia, en general, en la equidad implícita de la trama de interacciones. Desde el punto de vista de la justicia, todos tendemos a ser buenos realistas, nos adaptamos a los marcos de inequidad existentes y participamos voluntaria o involuntariamente en la reproducción de la pobreza.

La inequidad es el resultado de la profecía autocumplida de nuestras hipótesis de comportamiento; por eso, la pobreza tiene que ver con el color de la piel, con la etnicidad, el género, la edad, la identidad cultural o la religión. Es una expresión de valores que privilegian más la segmentación que la solidaridad. No es de extrañar tampoco que la pobreza sea una condición moldeada por las propias políticas que la sociedad aplica a sus pobres; éstos no sólo son el producto de la negligencia sino también del paternalismo implícito en los programas de la compasión. La verdad es que la sociedad toma decisiones que definen, administran y regulan la pobreza, que institucionalizan esta condición, pero encuentra enormes dificultades cuando se proponen "liberar" a sus pobres.

Las políticas sociales basadas en la compasión o en la justicia, o como ocurre generalmente, en una combinación de ambas, definen por una parte no sólo los objetivos explícitos sino también los implícitos y, por otra parte, la pobreza para reducir y la que se mantiene para administrar. El proceso de extender derechos hacia los excluidos y de habilitarlos para su ejercicio responsable tiene consecuencias económicas, pero no implica necesariamente una presión intolerable sobre los recursos. Su área de incidencia se proyecta hacia el plano de la conducta, la extensión de los derechos cambia la ética pública y, gradualmente, la privada redefine los conceptos de pueblo y de comunidad.

Estas reflexiones conducen a plantear el desafío de la pobreza en función del problema del orden. Este es un paradigma alternativo al paradigma del uso óptimo de medios finitos y es más general, porque acentúa la importancia de las condiciones que le dan sentido a la conducta económica racional. De una manera genérica puede denominarse, el "**Paradigma de Hobbes**", o si se quiere, el principio utilitario de la prioridad del orden. Hobbes observa que en el desorden no prosperan ni la industria ni la creatividad humana, es la

lucha de todos contra todos. Dicho de una manera muy general, la optimización desatada de medios de acuerdo con fines individuales puede producir tanto caos, que la racionalidad se vuelve residual y se retrae sólo al ataque y a la defensa. Es un escenario de oportunistas amoraless, que mantienen una situación de inseguridad colectiva donde no hay ni externalidades ni otros multiplicadores semejantes. El fundamento de la prioridad del orden es la irracionalidad del oportunismo. La acción racional individual que produce inseguridad colectiva es por definición una desutilidad. La lógica utilitaria de Hobbes es poderosa porque demuestra que la competencia desatada de todos contra todos por alcanzar cada uno su propia seguridad a cualquier costo, origina la inseguridad de todos. La auto-preservación exige que el cálculo no esté circunscrito a lo inmediato, sino al cultivo de intereses compartidos a través de la creación de un sistema racional de derechos; el cálculo individual deja de ser oportunismo cuando existen bases intersubjetivas para la confianza pública y la cooperación.

¿Qué lecciones podemos extraer del paradigma de la prioridad del orden? Primero, entender que en un régimen de derechos y obligaciones compartidas, los procesos de legitimación son esenciales para mantener su operatividad. La historia del desarrollo de las políticas sociales en Europa desde el siglo XVIII en adelante muestra cómo los utilitarios de la Revolución Industrial incorporan el paradigma de Hobbes, primero al redefinir el poder y la autoridad, luego al abrir un espacio de obligaciones solidarias. De una parte, el Estado basado en derechos y sistemas legales universalistas; de otra parte, la creación de un área circunscrita y específica para la moral pública con problemas y parámetros distintos de los de la moral privada.

Esta revolución copernicana del orden político dio lugar, primero, a lo que se llamó el “discurso de la pobreza”, que justificó el lugar estratégico de las políticas sociales en la legitimación de las nuevas formas de poder. Al asignar recursos públicos a estas necesidades, la gente pudiente pudo desentenderse de los problemas que la deprivación humana planteaba a las conciencias individuales. Esto permitió legitimar el mercado y facilitó el surgimiento de una moral privada utilitaria, indispensable para la acumulación del capital. Los sectores acomodados de la sociedad se liberaron gradualmente de su

responsabilidad social individual y pudieron concentrarse, sin sentido de culpa, en los desafíos que planteaba la reproducción de la riqueza.

A su vez, la generosidad pública e impersonal generó un hecho social muy importante, creó una población cuyos ingresos dependían parcialmente de la compasión anónima. Los pobres indeterminados de la caridad cristiana se convirtieron en pobres identificados y regulados por la caridad pública, y el problema de la salvación se tradujo en sistemas para administrar la pobreza, que intentaron fomentar los valores de autocontrol y motivar para el trabajo arduo, siguiendo las orientaciones valorativas contenidas en el discurso público utilitario de la pobreza.

Desde la época de John Stuart Mill se hizo cada vez más difícil mantener aislada la moral privada y la moral pública. El impacto del orden, basado en derechos y en leyes universalistas, trascendió hacia los sectores vulnerables. Surgieron diversas expresiones de "porosidad". Los resultados inciertos de la compasión organizada, el volumen de las masas urbanas, la extensión de las deprivaciones y los problemas del trabajo industrial, obligaron a examinar el significado de la co-existencia de dos sociedades regidas por dos éticas independientes. En el debate público adquirieron fuerza los argumentos en favor de principios universales de convivencia. Se perfiló el "**Discurso de la Justicia**" basado en la extensión de derechos y obligaciones.

Las propuestas y fórmulas para reducir la pobreza que hoy día predominan en América Latina están más cerca del "**Discurso de la Pobreza**" que del "**Discurso de la Justicia**". Todos sabemos que estas políticas sociales han sido concebidas como ambulancias que asisten a los heridos que produce el orden. En la medida en que los pobres se han multiplicado más rápido que los recursos, la función legitimadora de la compasión pública se ha vuelto también más incierta. Algunos acontecimientos recientes insinúan que los problemas de justicia comienzan a poner en peligro la funcionalidad misma del orden.

Si es verdad que el discurso de la pobreza latinoamericana pareciera estar llegando a sus límites retóricos y operativos, es probable que las respuestas a la ineficacia y fragilidad de los programas

sociales, requieran que la población tenga un papel más activo en la solución de sus problemas. Esto no puede hacerse dentro de un libreto paternalista; forma parte del discurso de la justicia latinoamericana. Quizás la relación entre mercado y pobreza debería replantearse en términos de la relación del mercado abstracto, que libremente se autorregula, con el mercado real que opera dentro del contrato de derechos y obligaciones que legitima el orden.



CAPÍTULO V

INSEGURIDAD MUNDIAL Y EDUCACIÓN: LA CULTURA DE LA MUNDIALIZACIÓN¹

Luis Ratinof ²

Introducción

La seguridad constituye el eje de la política del siglo XX. Es un tema tan profundo que todavía hoy —a pesar de algunas circunstancias inquietantes— la mayoría de las decisiones públicas se adoptan como contribuciones para reducir la incertidumbre. A mi parecer, el concepto moderno de seguridad está forjado sobre los temores y las esperanzas generados por los trágicos acontecimientos que dominaron la historia de Europa durante la primera mitad del siglo. Las dolorosas experiencias de guerras, revoluciones, opresión política y grandes privaciones causaron hondas impresiones y fuertes sentimientos. Los dirigentes y sus seguidores reaccionaron a las posibilidades de destrucción total poniendo un programa de seguridad basado en una profunda reinterpretación de las tradiciones políticas liberales. Este programa ideal expresaba la creencia de que la historia puede ser redirigida de manera positiva para prevenir las consecuencias fatales e indeseadas.

¹ El artículo, "Inseguridad Global y Educación" fue originalmente publicado en la Revista *Perspectivas*, vol. XXV, No. 2, junio 1995, tal y como aparece reproducido aquí con el consentimiento otorgado por la Oficina Internacional de Educación.

² Las opiniones expresadas en este artículo son las del autor, y en modo alguno representan las del Banco de Desarrollo Interamericano.

En 1943, los líderes demócratas ganadores formularon la seguridad como "liberación". Prometieron que en el mundo futuro, los errores de la historia no se repetirían, porque los seres humanos estarían libres de miedo, de violencia y de pobreza. En este compromiso público, el Estado del bienestar se consolidó como uno de los instrumentos esenciales para ensanchar la democracia, y los acuerdos de Bretton Woods y el sistema de Naciones Unidas estaban destinados a ofrecer una estructura general a la estabilidad y la cooperación internacionales.

En la reconstrucción de Europa y de Japón, al principio de la posguerra se insistió en la importancia del crecimiento económico y de los sistemas abiertos comunitarios para lograr la justicia social, la paz y la estabilidad. El concepto vago de desarrollo empezó a invadir los discursos públicos y a sintetizar las esperanzas de una nueva era, regulada por el progreso y el orden. Los pilares fundamentales de la estabilidad —que había que lograr con el esfuerzo común— eran salud pública, educación, alimentación y seguridad en el trabajo, programas de jubilación, seguro de desempleo y ayuda para ingresos, vivienda y asilo destinada a personas con bajos salarios. Estos objetivos requerían una tasa significativa de crecimiento económico, de formación de capital y de estructuras productivas eficaces. Requerían asimismo sustanciales transferencias de recursos de los centros comerciales a la periferia menos desarrollada.

Este generoso programa fracasó debido a diversos factores y fuerzas, pero no es éste el tema del artículo. Es importante destacar que la lucha por la seguridad ha terminado. Parece que estamos entrando en una edad dominada por una inseguridad más amplia, no de grandes y formidables enemigos que combatir, como en el pasado reciente, sino más bien de ubicuas amenazas en general. Las sociedades explosivas proclives a la revolución se están haciendo implosivas, menos compactas y conservadoras. La incertidumbre es una característica de los incentivos del actual contexto de mundialización; los valores y convenciones de la cultura de la seguridad están siendo reemplazados rápidamente por parámetros culturales borrosos y reacciones espontáneas al problema de la creciente inseguridad.

1. Las dimensiones culturales de la sociedad moderna

El objetivo de un mundo menos peligroso tuvo una profunda repercusión sobre los modernos valores sociales e instituciones culturales, porque tales ideas despertaban emociones en la gente a la que le había tocado sacrificar sus vidas en dos guerras, afrontar revoluciones, soportar la nefasta pero hábil manipulación de los sentimientos irracionales y, al mismo tiempo, el uso de la racionalidad y la tecnología para esclavizar e incluso exterminar grandes grupos humanos. Las decepciones de la cultura de la seguridad son difíciles de asimilar porque están arraigadas en esas profundas emociones. El vínculo entre progreso moral y mejoramiento material, entre cultura por un lado y humanismo y eficacia por otro, entre la identidad política y la justa representación, expresa la necesidad de introducir valores positivos en las duras realidades de la vida social y económica.

Las sociedades que quieren seguridad han apostado abrumadoramente por la prioridad de la prosperidad, de la formación del capital humano y de las reglas políticas impersonales. Tomemos estas tres dimensiones para esclarecer algunos cimientos culturales sobre los que se asienta la compleja noción de la seguridad moderna.

2. Confiamos en el progreso

La fe en las consecuencias morales positivas del progreso material es verdaderamente el principio básico de la cultura de la seguridad. La idea de que el bienestar es un elemento de la civilización supone que hay una gran cantidad de intereses entrecruzados, que fomentan la necesidad de racionalidad compartida entre los implicados en redes, y alienta sentimientos de solidaridad y de interés humano; por otra parte, la pobreza engendra aislamiento, intolerancia, egoísmo y las brutales realidades de segregación y sectarismo. Si mejorar las bases materiales de la vida constituye una fuente de racionalidad y de sentimientos morales, hay buenas razones para ser optimista con respecto al resultado final de la transición o de las situaciones de conflicto cuando la prosperidad económica creciente es un factor activo.

No es extraño que “la racionalidad instrumental” se convierta en el principal instrumento cultural para alcanzar el progreso material

y al mismo tiempo en el principio-guía para organizar ideas, valores y objetivos. Otras facetas del entendimiento humano y de su expresión fueron relegadas a la periferia del desarrollo cultural. Consecuentemente, el proceso de legitimación de los esfuerzos intelectuales y sus resultados ha respondido cada vez más a la noción de que las ideas abstractas son válidas si contribuyen al bienestar. Ha emergido una nueva estrategia para el desarrollo cultural: los resultados de la imaginación humana están destinados a mejorar la subsistencia material de individuos y grupos; a su vez, se supone que la creciente prosperidad ensanchará los horizontes cognitivos ofreciendo mayores posibilidades de explorar nuevas fronteras.

Los individuos del siglo XX han aprendido a no tener esperanzas en, sino a contar con los milagros que surgirían de la racionalidad instrumental. Las expectativas se reforzaron con los resultados. Al principio se pensó que los principales obstáculos para superar las necesidades clave de la existencia humana serían el tiempo y el no poder contar con los recursos adecuados. Desde 1950, las prioridades culturales han mostrado una sucesión de intereses relacionados con los problemas históricos específicos y también con una mejor comprensión de algunos procesos naturales. Reducir la inseguridad ha sido el argumento más utilizado para el desarrollo del armamento, la erradicación de las enfermedades, la investigación espacial, la búsqueda de nuevos materiales, el control de la energía y la tecnología de la información.

Si en la cultura de la seguridad la característica común del progreso es el bienestar material, es lógico reafirmar el valor de la equidad, la libertad, la compasión y la fraternidad como prioridades comparativas de gasto. Vale la pena mencionar las implicaciones reales de la seguridad material: como todo tiene su precio, ya no hay valores absolutos, sólo opciones y sacrificios pecuniarios reales o imaginarios para cada alternativa. Esta aritmética moral encaja bien con la idea de que la felicidad está en función del nivel de gasto y constituye la base para una sociedad de consenso calculado en la que nada es absolutamente prioritario. En este marco, son indispensables las estrategias basadas en elecciones sopesadas y medidas y sólo la multiplicación de los recursos proporciona nuevos grados de libertad. La distribución racional de los recursos para que aumenten es el principal factor de liberación humana.

3. La racionalidad instrumental y la responsabilidad personal

La educación formal es la otra rama de la cultura de la seguridad. Si se acepta que el progreso material sostenido requiere una comunidad de individuos dotados de capacidades modernas, con motivación para luchar y mejorar su suerte, y conscientes de los sacrificios, oportunidades y elecciones que esto entraña, quizás el concepto de "agente" no sea útil en este contexto. Se espera que los que adquieren las capacidades que proporciona la educación formal se conviertan en agentes capaces de forjar su futuro, mientras que los individuos sin educación no pasan de ser espectadores de su propio destino.

Las virtudes de la conducta atribuidas a la influencia de la escolarización son una mezcla que incluye los instrumentos para planificar el control sobre el medio, los objetivos socialmente aceptados y la familiaridad con la técnica de la racionalidad instrumental como método principal de resolución de problemas. Como el producto final es el individuo, la efectividad de la mezcla es más importante que el valor de los componentes. El montaje cultural transmitido por la escuela está destinado a tener un efecto duradero y a ser reforzado a lo largo del ciclo vital. El plan de acción individual es el núcleo básico en torno al cual giran las enseñanzas de la escuela moderna. El modelo de responsabilidad personal obedece al objetivo de poder general los bienes y servicios requeridos por un individuo autosuficiente; igualmente se supone que tiene autodisciplina y motivación para cooperar y competir con los demás. Además, la enseñanza recibida debe inculcar la capacidad de comunicación, cálculo, análisis y síntesis.

La educación moderna exalta la pasión por el orden a través de la incorporación de los valores afectivos de la neutralidad, pero sólo después de un ciclo de socialización en el cual se supone que las familias bien integradas aportan las bases para la madurez emocional. Sin este complemento, la educación formal no puede controlar la calidad de "fiable" de los individuos producidos en masa. La alta eficacia atribuida a la tecnología escolar como herramienta para extender el potencial cultural a toda la población depende también de los incentivos del medio social circundante. No sólo las familias tienen que velar por cimentar adecuadamente la parte efectiva, sino que los

valores de la comunidad deben ser compatibles con las hipótesis de trabajo en la clase en lo que respecta a los factores externos de éxito y fracaso.

La insistencia de la cultura de la seguridad en los valores de la educación formal como preparación para la vida supone que el progreso material ha cristalizado en el seno de familias y comunidades fuertes porque se ha creado un medio favorable. La responsabilidad personal es un ideal de socialización para los individuos emocionalmente desarrollados, una etapa de preparación para la participación en procesos nuevos y que reforzarán el aprendizaje social implícito en el mundo de los adultos.

4. La creación de una identidad capacitadora

La identidad es el tercer brazo de la moderna cultura de la seguridad. Hay una gran necesidad psicológica de protección, en un mundo regulado por la competición impersonal y las recompensas materiales. El hecho de que la mayoría de la gente se establezca en sitios concretos, lleve a cabo su comunicación diaria en un lenguaje determinado y esté inmersa en la misma cultura, supone una sólida base para desarrollar sentimientos de lealtad más allá de sus redes primitivas.

Para asumir la diversidad, las identidades modernas tienen una naturaleza contractual y son vinculantes porque la pertenencia a ellas implica un compromiso colectivo de protección y orden. El concepto de ciudadanía es de hecho un complejo conjunto de normas abstractas y un procedimiento hábil para fomentar la confianza y la cooperación. Los ciudadanos forman "la ciudadanía", en tanto que participan en un espacio social definido por reglas, obligaciones, lealtades impersonales, y la aceptación táctica de un destino común.

Este pacto es dinámico, vincula a los individuos con las comunidades haciendo hincapié en el ideal de un orden potencialmente mejor. En la cultura de la seguridad, la unidad de deseos y la justicia de objetivos se aúnan. La nación se concibe como un conglomerado social para mejorar las condiciones de vida; debe proporcionar los medios que hagan posible lograr ordenadamente los objetivos de la

vida. Las instituciones son estructuras abiertas que pueden perfeccionarse por medio del consenso. En este contexto, la justicia se convierte en un continuo proceso social de adaptación que requiere una amplia participación. Esta es la principal fuente de legitimidad social; los derechos y obligaciones iniciales son sólo condiciones formales para ser cumplidas por encadenamientos históricos de decisiones reales.

La comunidad abstracta de ciudadanos es ciertamente una fórmula de fuerza, que edifica una bóveda de protección institucional para los objetivos individuales y para la acción colectiva. Transforma a los seres humanos impotentes y aislados en agentes capaces de influir en su propio destino. Esta función capacitadora de la ciudadanía reduce los peligros de los azares políticos y cierra el círculo de seguridad proporcionando una pista protegida.

5. Adaptación a la inseguridad global: la dimensión de calidad de vida

Mientras se estaba construyendo el almacén de la cultura de la seguridad, algunas fuerzas e intereses ocultos estaban ya socavando los cimientos activamente. Al principio, los síntomas pasaron desapercibidos y al cabo de dos decenios salieron a la superficie como bruscas expresiones de realidades reprimidas durante largo tiempo. El umbral del nuevo milenio está de hecho pavimentado de significativos indicios de desorden mundial. Poco a poco vamos tomando conciencia dolorosamente de cómo la proliferación de problemas sin resolver está redefiniendo el mundo en el que vivimos, cómo las tendencias contemporáneas más dinámicas sobrepasan a las instituciones existentes y a los valores convencionales, y cómo la sabiduría política y económica de la seguridad parece no tener respuestas para las nuevas situaciones inquietantes.

La idea de que esto es una crisis proviene de nuestra actual incapacidad para percibir nuevos principios de organización tras la aparente desintegración de las instituciones y de los sistemas de valores. Parece que, sea cual sea lo que ha de llegar, todavía no ha llegado, y lo que aún está aquí puede que no dure después de que llegue lo

nuevo. Estamos en medio de un abismo muy complicado y tal vez histórico. Como la mayoría de los síntomas tienen que ver con las políticas y procesos actuales de mundialización, parece adecuado explicarlo como una crisis de mundialización.

Estos síntomas no se han materializado de la misma forma en todas partes, sino que hay diferencias de intensidad, tiempo y de composición muy significativas que expresan la diversidad de situaciones y culturas; pero las nuevas tendencias son persistentes, y aunque avanzan lentamente, no se desalientan ante las condiciones locales. Cualquiera que sea el resultado final, parece que la mayor parte del mundo resultará afectado de una u otra manera.

El proceso empezó antes en los Estados Unidos de América, tal vez a causa de su papel preponderante en los asuntos internacionales, del predominio del dólar en los mercados industriales y financieros, del impacto más profundo de la tecnología en muchos aspectos de la vida diaria en una sociedad no condicionada por las tradiciones, de sus problemas para integrar su gran diversidad interna y de la relativa debilidad de sus valores de solidaridad. Es lógico que todas estas circunstancias liberaran las fuerzas que estaban interesadas en las oportunidades de alcanzar una economía mundial y desataran las tendencias que empezaban a poner a prueba la flexibilidad de las instituciones y valores existentes.

La Europa industrial siguió otro camino. Una experiencia histórica de guerras y catástrofes políticas hizo que surgiera la prioridad de la seguridad por encima de cualquiera otra consideración, y la mundialización empezó regionalmente, avanzando bajo el paraguas de un proyecto político destinado a prevenir nuevas confrontaciones sociales y militares en la zona. Se establecieron unos mecanismos institucionales supranacionales y compensatorios. Los medios elegidos para reducir los riesgos de un cambio sin rumbo fijo fueron unos procedimientos formales para avanzar ordenadamente hacia la integración regional con el consentimiento formal del gobierno, a veces también con el de los pueblos. Esta estructura para llevar a cabo las reformas cuidadosamente diseñadas estaba destinada a preservar el tejido social de los países y el bienestar de sus poblaciones. En la experiencia europea, los efectos perturbadores de la mundialización se han reducido enormemente.

En Japón y en otros países asiáticos recientemente industrializados, la estrategia consistió en reforzar la integración interna y económica a través de la promoción de la economía de exportación con visitas a obtener las ventajas de la liberación del mercado, pero también para levantar unas barreras económicas y culturales implícitas, y a veces explícitas, con objeto de atenuar el efecto de las aportaciones externas. La fórmula consistente en asumir la diversidad exterior mientras se mantenía la fuerza de la unidad interna demostró ser una combinación ganadora para penetrar en los mercados, movilizar el capital y absorber la tecnología. Como en la experiencia europea, la salvaguardia de los valores de la equidad y de la identidad cultural ha contribuido al éxito político y económico. La idea de domesticar el caballo salvaje de la mundialización para construir una economía nacional moderna y dinámica requería una gran dosis de protección y creación de consenso.

Liberalizar el comercio en países con economías débiles, desigualdades importantes y grupos de ciudadanos sin cohesión parece ser una estrategia de alto riesgo, sobre todo cuando se aplica como terapia de choque. Si para participar en la economía mundial las medidas radicales funcionan mejor que las graduales, eso significa que cuanto mayor es la inseguridad creada por las reformas, más efectivos se espera que sean los resultados. La hipótesis es que ya no hay razones internas para la confianza, la formación de consenso y la prosperidad y superar la "baja calidad" de esta situación requiere una ayuda externa, política y económica.

Este enfoque necesita contar con ayuda internacional firme y sostenida por parte de las economías avanzadas y de la comunidad financiera mundial, y emplear este crédito para construir de la nada una economía moderna, un orden político estable y, de ser posible, una estructura social cada vez más abierta. La estrategia aumenta la vulnerabilidad exterior y hace que el fortalecimiento de la cohesión de la comunidad dependa del mantenimiento de la confianza exterior.

Desde una perspectiva del país, mundializarse significa sacrificar la calidad de vida local y adquirir como sea, una buena posición sostenida en algunas de las redes mundiales. En los métodos de extensión mundial y de riesgo total, los intereses sociales y éticos

se sacrifican en aras de la modernización y el crecimiento económico. La inseguridad es un elemento excitante y bien aceptado, con tal que sirva para dejar atrás el pasado. Otras estrategias tienen una orientación política y dan más importancia a mitigar los efectos perturbadores, con el fin de preservar los equilibrios esenciales macrosociales y avanzar bajo el liderazgo de autoridades elegidas.

6. La vieja y la nueva estabilidad

Mientras parece que, en el mundo desarrollado, estamos atravesando una etapa de relativa prosperidad y expansión económica, el milenio está acabando con algunos síntomas de inestabilidad económica. Esto no se debe a la inflación descontrolada, ni a los bruscos aumentos de precios de los productos básicos, ni a las amenazas revolucionarias, ni a la mala administración, ni a las recesiones temporales. Los principales indicadores pronostican que el ciclo de baja inflación continuará y no se espera nada anormal en los precios de las importaciones más importantes; la intranquilidad social organizada no es una amenaza real y los centros industriales parecen estar en condiciones de suavizar las subidas y bajadas cíclicas con relativa facilidad. Los pilares convencionales de la estabilidad están todos en su sitio.

La nueva inestabilidad parece tener diferentes causas. Los déficits comerciales se han vuelto crónicos en algunas zonas del mundo; los ajustes monetarios son una cuestión preocupante; el desempleo, la inseguridad en el trabajo y los bajos salarios están amenazando el tejido de las sociedades de bienestar. A pesar de la modernización y la prosperidad, hay signos evidentes de que continúa e incluso se agrava la mala distribución de la renta; por último, junto a estas tendencias, está el desarrollo a corto plazo de las transacciones financieras, a escala mundial y más allá de todo lo conocido hasta ahora. Además, las políticas fiscales para rebajar los déficits públicos han disminuido la capacidad de los Estados para contrarrestar la escasez de oportunidades y la concentración de la riqueza. No sabemos si estos síntomas inquietantes van a durar o si son sólo signos de transición hacia una economía mundial más integrada y equilibrada, pero cualquiera que sea el resultado final, las tendencias actuales proyectarán su sombra significativa en el futuro próximo.

Esta situación es nueva. Como las heterogéneas economías locales han llegado a estar entremezcladas con una participación muy desigual, los países, sectores e intereses están obligados a pagar diferentes costes de reajustes y a recibir desiguales compensaciones. Si estas tendencias continúan, está claro que al principio del nuevo milenio será un desafío para la capacidad humana el poder encauzar este proceso de una economía mundial muy interconectada, dirigida por organizaciones mundiales y mercados de riesgo más integrados. En esta posible situación, son escasas las posibilidades de adaptarse a estas condiciones cambiantes para sacar el máximo provecho económico de las circunstancias prevalecientes, como una especie de incentivo para obtener un margen de seguridad.

Mencionemos tres aspectos que definen la mundialización actual:

1. Los esfuerzos de los gobiernos por regular la liberalización del mercado sobre bases mundiales no han hecho más que empezar y no contemplan las condiciones de trabajo y el cuidado del medio ambiente, con la excusa de que se debe evitar cualquier motivo de ocultos proteccionismos.

2. La naturaleza e importancia de la industria internacional del riesgo hace que ésta sea muy difícil de controlar. Las normas sobre transacciones financieras tienen que ser locales, y por eso no muy efectivas, porque los diferenciales de riesgo son de hecho fuentes de ingreso especulativos para los capitales financieros de gran movilidad.

3. El debilitamiento progresivo de las barreras nacionales para las inversiones ha abierto un espacio más amplio para las empresas mundiales que buscan mejores resultados y mercados, aprovechándose de las condiciones locales.

La fase actual indica que la mundialización proseguirá su ritmo con piloto automático durante bastante tiempo, confiada en las capacidades de aprendizaje y previsión de los actores económicos mundiales. Si el resultado final va a ser una serie de mecanismos que se regulen de forma natural y una mejor distribución de las actividades económicas, o una sucesión de grandes y pequeñas alzas y

estallidos y un panorama de desigualdades regionales cada vez mayores, es algo que veremos en los años venideros. Mientras tanto, vamos aprendiendo dolorosamente que la liquidez general crea grandes riesgos en el sector privado, que requieren a veces operaciones masivas de salvamento a costa del erario público. Estas intervenciones tienen sus límites, y aunque las indemnizaciones eviten catástrofes mayores, también generan grandes rentas inmerecidas, incitando a veces a asumir mayores riesgos en la siguiente fase de expansión.

7. Valores locales o mundiales

Estas tendencias están influyendo en los valores y expectativas económicas. Son señales de cambio graduales, pero no obstante significativas.³ El aspecto positivo es que parecen estar aumentando rápidamente la capacidad de supervivencia y la flexibilidad económica. Las personas y las empresas están aprendiendo a vivir en situaciones más peligrosas, amenazantes y caóticas, por comprender que no es realista hacer proyectos de estabilidad futura a corto plazo. El realismo económico del pasado, limitado estructuralmente, está dejando paso a la lógica de la competencia sin límites. Sin embargo, como la nueva competitividad requiere sacar beneficio de las oportunidades cambiantes, las ventajas de reducir las perspectivas de tiempo y de acrecentar al máximo las ganancias tienen un mayor peso en las decisiones a la hora de comprometer los recursos. El lado negativo es que la inseguridad en el trabajo y el descenso real de los sueldos se han reforzado con estas tendencias. Hasta ahora, las reacciones han sido desconcertantes: los habitantes del mundo global quieren convertirse en consumidores intensivos, tienen poca propensión al ahorro y tienden a acumular grandes deudas. Estos cambios indican que los valores económicos de la sólida clase media pueden estar desapareciendo. El ideal moral de solvencia personal, trabajo duro y autonomía no encaja en un clima de inseguridad mundial;

³ Este artículo trata de las tendencias generales. Esto no supone quitar importancia a las diferencias locales. En muchos países, la falta de un paradigma progresivo socio-político bien establecido para integrar grupos e intereses ha facilitado la erosión de estos valores unidos a la calidad de vida local. Este parece ser el caso de las situaciones de "expansión mundial" y de "riesgo total" en las que las consecuencias culturales y políticas de la mundialización parece ser más pronunciadas.

es más, la conducta ahorrativa no tiene nada que ver con las presiones del confort moderno.

Los individuos contemporáneos están aprendiendo rápidamente a aprovecharse de las circunstancias cambiantes y a esperar una compensación directa e inmediata. La ética global de la competencia sin límites y de la abundancia económica ha hecho que las viejas opiniones de la clase media con respecto a los modos de adquirir y emplear la riqueza estén ya anticuadas. Las nuevas preferencias pueden resultar prácticas en la situación actual. Los dos elementos principales de la integración mundial son: (1) los nuevos modos de mejorar los procesos de formación de capital y (2) el rápido crecimiento del consumo. El aumento gradual de consumidores potenciales no parece ser suficiente. Las intervenciones para atraer consumidores marginales muy a menudo amenazan la estabilidad del sistema en general y tienen efectos negativos en la acumulación de capital. La experiencia muestra que una fuerte propensión al consumo proporciona algunos refuerzos adicionales necesarios, sin poner en peligro la formación de capital. Aunque esto es sostenible políticamente, una moralidad basada en el ahorro y en la solvencia, en el trabajo duro y en la elección individual, resulta inadecuada para responder a los dilemas planteados por un ambiente de prosperidad con inseguridad económica. Al contrario, resulta más práctica para esta situación la ética de la competencia sin límites y de la abundancia económica. Es más, la competencia sin reglas justifica los diferenciales de rentas, incluyendo el uso en beneficio propio de la riqueza acumulada; sólo el consumidor activo acomodado es capaz de liberarse de las limitaciones materiales sin amenazar la estructura de la sociedad.

8. El trabajo y la mano de obra

La competitividad es el lema de la jerga de la mundialización. El concepto se usa normalmente con mucha amplitud. En las economías industriales fuertes puede justificar la devaluación de la moneda, pero puede justificar igualmente los índices de cambios revalorizados para fomentar la confianza de los países menos desarrollados. En el último decenio, la idea de la competitividad se ha identificado cada vez más con una serie de recetas uniformes para crear condiciones favorables

al desarrollo del sector privado, más que con la idea de lograr objetivos concretos de eficacia. Estas políticas hacen hincapié en la formación de capital y relegan el trabajo a un papel secundario. Los tipos de interés están destinados a estar en línea con la tensión inflacionista, los salarios se mantienen todo lo bajo que sea necesario para reducir costes, y las empresas no rentables tienen que cerrar o hacerse más pequeñas y si es posible incorporar nuevas tecnologías que ahorren puestos de trabajo. Más significativo aún es el hecho de que, cuando se producen vacíos de productividad en los países, se espera que los bajos salarios proporcionen el margen de competitividad necesaria para seguir en el negocio. Desde esta perspectiva, el trabajo es un factor residual importante, pero no una prioridad. En la situación moderna, la persona se tiene que transformar en "capital humano" o "mano de obra" si quiere ser un factor positivo en la productividad y en la absorción de tecnología.

En un mundo global, el exceso de trabajo es una cuestión importante porque los índices salariales ya no se van a poder determinar por más tiempo a nivel local. Hasta ahora, el problema estaba conceptualizado en términos de relación entre la escasez de "capital humano" y la abundancia de trabajadores sin cualificar. De hecho, hay dos teorías paralelas y complementarias: una destaca la contribución positiva de la escasez de mano de obra a la productividad, la otra se interesa en la transformación del trabajo en capital humano, tomando a la vez en consideración las limitaciones y posibilidades de los diferentes entornos económicos.

La filosofía de la mano de obra se interesa en que las pequeñas empresas que emplean a pocos trabajadores cualificados y pagan mejores sueldos puedan competir al fin en la alta productividad de mercado. Este tema tiene implicaciones de tipo organizativo: menos burocracia y una estructura más horizontal en la que la mayor parte del trabajo repetitivo y físico es realizado por máquinas inteligentes y los puestos de ejecutivos están abiertos a las clases más bajas. El modo de actuar se convierte en un empeño de tipo cooperativo: un ambiente de trabajo de gran calidad para estimular la productividad.

La segunda filosofía se interesa en el problema de la superabundancia de la masa trabajadora en un mundo cada vez más

dominado por las soluciones de la alta tecnología. Hay dos series de propuestas para abordar este problema. En las sociedades menos desarrolladas con sectores amplios de población activa desempleada o subempleada, pero con escasez de mano de obra, se considera absolutamente necesario poseer un mínimo de conocimientos y unas capacidades concretas para participar en la economía mundial; bien es verdad que en las sociedades industriales modernas la recomendación de obtener algunos conocimientos y capacidades todavía se puede dirigir a grupos de adultos y a las clases bajas, pero lo que de verdad interesa es mejorar significativamente los niveles escolares: hay que ensanchar el concepto normativo minimalista de enseñanza básica para que cubra niveles más altos de capacitación.

En ambas teorías está implícita la idea de un ajuste mundial del trabajo. Los traficantes de políticas de planes de acción mundiales saben que la alta productividad tenderá a concentrarse en los centros industriales, mientras que las actividades menos productivas se irán trasladando progresivamente a zonas más atrasadas. Esto significa una larga transición con beneficios para todos.

El éxito de esta redistribución global de las actividades económicas depende de la cantidad de nuevos puestos de trabajo creados en las dos fases del desarrollo, de las perspectivas de superación de las barreras estructurales para la absorción de trabajadores más cualificados en ambientes atrasados y también de que el crecimiento de la oferta de personal cualificado no influya negativamente en una mejor remuneración del trabajo

9. La cuestión del exceso de masa trabajadora

No tengo una bola de cristal para abordar estos temas tan complejos. Sólo los he mencionado para destacar la importancia del exceso de población trabajadora en un mundo que tiende a la globalización. Los síntomas están ya a la vista y el tema es hoy un asunto de interés público. Los países con políticas de apoyo a los salarios tienden a experimentar largos períodos de desempleo, mientras que los índices de alto empleo parecen estar asociados con bajos salarios permanentes. Es más, los países industriales están desmantelando a toda velocidad las políticas liberales de inmigración para detener la afluencia de

trabajadores procedentes de las zonas menos desarrolladas; además, las actitudes radicalizadas de la población hacia los extranjeros están encontrando audiencias cada vez más amplias y más influyentes. La nacionalización de las oportunidades de trabajo es la respuesta contemporánea al problema mundial de la movilidad de los trabajadores en un mundo de exceso de mano de obra y de diferenciales significativos de salarios. Una vez que estas barreras estén en su sitio y el fantasma de la inmigración de mano de obra esté bajo control, se habrá ganado el tiempo verdaderamente, pero la creación de otras oportunidades alternativas de productividad de calidad con salarios más bajos en algún otro lugar no se puede excluir y seguirá siendo una amenaza para las economías avanzadas.

El exceso de mano de obra es una de las cuestiones de más difícil solución para la mundialización. Las fantasías futuristas de la era de la información que se avecina —basada en proyecciones de los problemas y tendencias actuales— muestran algunas consecuencias complejas de unificar realidades localistas, empleando una simple escala de rendimiento en un período dominado por poderosas tecnologías que ahorran puestos de trabajo. La principal paradoja de la soñada era de la información reside en el contraste entre lo que se espera que aporte de apertura, racionalidad y prosperidad general por un lado, y la estructura de empleo con el alto grado de segregación que requiere, por otro.

Aunque el capital, en forma de tecnología y conocimientos especializados, tiene la máxima importancia, el exceso de mano de obra constituye un problema residual, social y político sin resolver. La solución inmediata a este problema es una sociedad regulada por una minoría benigna —en el sentido de preservar el orden ofreciendo una prosperidad básica razonable para la mayoría y cultivar las apariencias de una participación general— y privilegiada de especialistas polivalentes, que es lo que parece que necesitan las complejidades de una realidad social y física totalmente interconectada.

Es fácil demostrar las raíces contemporáneas de estas imágenes futuristas. Durante los últimos veinte años se ha añadido un gran número de empleos, pero detrás de estos datos optimistas ha surgido un mercado de trabajo bien definido como de doble fila. Además, el

desempleo ha seguido siendo alto y permanente en un número significativo de países, y las políticas sociales parecen no tener ninguna efectividad con las clases desfavorecidas que siguen siendo impermeables a la prosperidad.

La mayoría de las consecuencias económicas y sociales de la superabundancia de mano de obra son bien conocidas, van unidas a la pobreza y a la privación. Además, se dan otras implicaciones de conducta. Ante todo, la superabundancia de mano de obra afecta a la ética del trabajo: si un buen trabajo supone un privilegio, ya no tiene sentido seguir creyendo en las recompensas del trabajo honrado, cuando las oportunidades de trabajo y ascensos se hacen tan improbables dentro de causas informales patrocinados. En esta situación, el sentimiento de capacidad personal tan importante en la motivación de la ética del trabajo está a punto de desaparecer para dejar paso a una visión más fatalista y oportunista. El vacío entre los valores reconocidos y la ética "de a pie" del exceso de mano de obra puede contribuir a un alto grado de cinismo respecto al reparto de las recompensas sociales.

10. Estratificación mundial

La idea de un sistema internacional de estratificación social ha tenido varios defensores en el pasado. Poniendo en relación el puesto que ocupa un país en cuanto al progreso material con las desigualdades internas, muchos analistas han sugerido un vínculo de codeterminación. Las teorías presentes de la estratificación mundial parten del hecho de que las nuevas clases están ya emergiendo como una ampliación directa de la estructura de poder mundial. En esta interpretación, los factores locales son accidentales porque el poder viene directamente del funcionamiento de la economía mundial.

Esta noción de estructura de clase mundial es una proyección de las tendencias presentes y se adapta bien a las imágenes futuristas elaboradas por una imaginación de orientación tecnocrática. El postulado de esta organización es el inevitable declive de las sociedades nacionales localistas que van a ser reemplazados por un sistema global formado por redes de intereses, sin orientaciones políticas.

Dada la escasa importancia de las estructuras locales, es inevitable admitir que las sociedades nacionales bajo las tensiones de la mundialización se van a resquebrajar, dando lugar a una jerarquía de redes especializadas.⁴

Es probable que en los años próximos los negocios mundiales continúen gozando de altos índices de beneficios, pagando altos sueldos, empleando mejor al personal y actuando de manera más o menos independiente de las restricciones localistas. Como invierten localmente, también emplean administradores bien calificados y compran servicios locales productivos. Además, una serie de actividades orientadas desde el punto de vista geográfico son indispensables para suministrar bienes y servicios que constituyen la base local de la calidad requerida para atraer inversiones. Por último, hay una red residual de baja productividad basada en el suministro de mano de obra sin calificar o de calificación media.

Cada una de estas cuatro redes económicas afronta diferentes obligaciones y oportunidades. El comercio mundial es libre y está estrictamente organizado para producir beneficios; los trabajadores y suministradores locales tienen lealtades mixtas, pero responden básicamente a sus empleados y compradores mundiales; sólo los productores locales de bienes y servicios afrontan el complejo dilema de tener que proteger sus intereses, prestar atención a la estabilidad política y a las cuestiones de equidad. La supervivencia de redes económicas de baja productividad depende de los bajos salarios y a veces de condiciones de trabajo regresivas, pero es una especie de estratégica reserva de empleo.

La importancia relativa de cada red es variable. En la mayoría de los países avanzados, los sectores mundiales representan una parte significativa de la economía y del empleo. En los países atrasados, el peso económico de estos sectores puede ser importante pero la repercusión en el empleo es más limitada. Crear trabajos mal remunerados en los países avanzados puede suponer un problema social y alguna

⁴ Me he servido libremente de algunas ideas interesantes del artículo de Lynn Ilon "Structural adjustment and education: adapting to a growing global market" estructural y educación: adaptación a un mercado mundial en aumento. En: *International journal of educational development* (Tarrytown, Nueva York), vol. XIV, n° 1.

agitación política, pero en el marco de los países atrasados se puede interpretar como una contribución positiva a la estabilidad.

Las conexiones entre las redes mundiales de alta productividad y la producción orientada localmente son más intensas en los países avanzados, fomentando una comunidad natural de intereses. En los países atrasados, las conexiones son menos abundantes y la promesa de prosperidad general, por parte de los sectores mundiales, es un factor de unión, a cambio de que se les proporcionen unas condiciones locales favorables.

Un gigantesco juego de poder se esconde tras el papel de cada jugador en este nuevo orden. Las redes mundiales han multiplicado hoy su influencia del pasado. Su incidencia en las decisiones públicas y en los asuntos políticos es abrumadora en la economía de riesgos. Constituyen un grupo muy pequeño de control de grandes recursos económicos, pero a pesar del importante grado de concentración, están diversificadas y son muy competitivas. Ambas cosas, la fluidez y la gran complejidad de las sociedades nacionales, impiden una convivencia duradera. Sin embargo, hay una coincidencia significativa respecto a las condiciones mínimas para asumir riesgos y una tácita solidaridad, tal vez debido al conocimiento del terrible poder económico que sustenta. La incertidumbre y las tensiones de la competencia para multiplicar el capital y obtener más altos rendimientos, los períodos más cortos y los riesgos más amplios entre los mercados financieros, son instrumentos esenciales para el desarrollo del poder mundial. Las altas finanzas desempeñan una función unificadora al definir las estrategias para asumir riesgos. Las instituciones financieras tienen capacidad a corto plazo para recompensar y castigar y son capaces de presionar a los gobiernos para que acepten políticas generales para reducir el mínimo azar. También hay quienes emprenden riesgos a largo plazo —por su total control de una rama técnica especializada— confiando en acuerdos concretos cuando la incertidumbre es demasiado alta. La influencia de los actores mundiales en la definición de las reglas económicas generales para reducir riesgos y su capacidad directa para obtener condiciones excepcionales aumentan todavía más su poder.

Los compromisos a largo plazo exigen pagar bien a los administradores locales y comprar en abundancia a los proveedores locales. Estos grupos tienen una doble influencia. Como representantes y socios de una red mundial, forman parte de las minorías locales y contribuyen a la formación de la opinión sobre determinadas cuestiones. Este acceso directo y privilegiado a la adopción de medidas los hace indispensables por los intereses que representan. Asimismo, tienden un puente con el medio real, muy necesario para los procesos de producción, y proporcionan información y orientación esenciales para los actores mundiales. Sin este cuerpo intermediario, el largo trabajo de ajustes mutuos resultaría muy difícil.

En el mismo núcleo de lo que queda de las sociedades nacionales, existe una red de productores de bienes y servicios de calidad para el consumo local. Esto constituye un sistema más amplio y más complejo de interacción, altamente diversificado, heterogéneo y que requiere complicados mecanismos de resolución de conflictos, movilización social e intervenciones compensatorias. Para proporcionar estabilidad y orden, el nivel de tensión, tanto interno como externo, se debe rebajar hasta un grado compatible con las inversiones materiales y humanas que requiere la reproducción de la comunidad. Sin embargo, las políticas de mundialización han reducido la capacidad de las minorías locales para abordar el problema de armonizar la equidad con la eficacia. Estas políticas también han limitado las obligaciones públicas locales y han debilitado la idea misma de un conjunto de ciudadanos responsables que comparte el peso de un destino común. El Estado-nación se convierte en un conjunto de redes de intereses subordinados, paulatinamente privados de contenido valioso y de objetivos colectivos. Estas dificultades de las comunidades complejas alimentan la formación de grupos de supervivencia y reacciones regionales, como protección contra la inseguridad. La relativa autonomía de las redes de supervivencia equivale a una moderna versión de la sociedad civil Europea de los siglos XVIII y XIX, pero sin la autoridad y la protección complementarias del Estado.

En el punto más bajo de la escala sigue habiendo un mundo de baja productividad, especie de recordatorio tenaz de que las desigualdades siguen sin resolverse. Esto es un universo en sí mismo, con trabajadores, campesinos, minorías y grupos de nativos. Permanecen, o bien marginados totalmente, o bien integrados con ingresos y

salarios inferiores a los mínimos. La mayoría de las veces necesitan subsidios para sobrevivir. En tanto que la idea de una ciudadanía nacional se ha quedado absolutamente obsoleta, la red de baja productividad es una área cada vez más problemática. Las redes de pobreza tienden a cristalizarse en culturas alternativas, con grupos activos al margen de la ley que aumentan la inseguridad general de las sociedades locales.

Esta jerarquía de redes basada en la autosalvaguardia ha surgido como consecuencia de la falta de peso de los sistemas nacionales. Está llenando el vacío dejado por el proyecto político de intentar utilizar el mercado para suplantar a la sociedad lo más posible.

11. La representación de los intereses

Hay también otras tendencias emergentes. En muchos lugares, la percepción de que cada vez hay menos oportunidades ha cambiado las expectativas y las obligaciones hacia las comunidades. Cada vez hay más objetivos concretos que están reemplazando lentamente la idea de participación en un convenio más amplio. El aumento de responsabilidades sociales ya no es el resultado de negociaciones políticas, sino una cuestión que afecta a la estimulante finalidad de ser de un modelo social "competentista", incompatible con una intervención pública excesiva. La noción de un pacto social restringido entre individuos independientes y ambiciosos es la metáfora más corriente empleada en la toma de decisiones. Este tipo de discurso da por sentado que la simple protección de las personas y del derechos a la propiedad es más que suficiente para la vida comunitaria.

Como consecuencia, la integración internacional de las economías locales no es un hecho políticamente neutral. Un cuerpo social que desee eliminar las barreras económicas y los proteccionismos tiene que admitir también las inesperadas pérdidas de control de los procesos, que a veces pueden afectar a su propio bienestar. Hasta ahora, la mayoría de las decisiones en los sistemas mundiales emergentes eran poco claras. A veces, reacciones impredecibles ante algunos acontecimientos muestran una despreocupación por las consecuencias sociales y políticas. Decir que el interés principal de los mercados mundiales es la obtención de mayores beneficios no es más

que una tautología, pero la adopción de una estrategia económica de liberalización significa que las autoridades nacionales tienen que ceder muchas de sus importantes atribuciones políticas para abordar cuestiones de precios y objetivos locales y el bienestar de los grupos más vulnerables. Cuanto mayor es el peligro, menos instrumentos políticos quedan para manejarse ante acontecimientos imprevistos y sus consecuencias. Los grupos económicos, con sus redes adaptables para representar intereses, están empezando a prevalecer abiertamente sobre los grupos políticos, sus funcionarios elegidos y sobre sus instituciones burocráticas.

El cambio de poder es significativo y simétrico. La importancia general que se da a la prosperidad económica proporciona toda una serie de justificaciones para recalcar los derechos escritos y no escritos de los intereses económicos privados y, por exclusión, las hipótesis básicas explican la función reducida del Estado. Muchas de estas consideraciones tienen una visión negativa de la vida pública. Para empezar, existe la idea de que la crisis fiscal es estructural debido a la influencia de presiones externas y de intereses burocráticos. Es un juego de ayuda mutua entre dos series de "carreras libres" en las que se sacrifican los objetivos públicos. En segundo lugar, existe la teoría de un Estado sobrecargado por una multiplicación de complejas demandas que las instituciones públicas no pueden realmente atender. En tercer lugar, existe la idea de la escasa legitimidad de las burocracias intrincadas, egoístas, tan distantes de la población a la que se supone que sirven. Estos argumentos antiestadistas reflejan un talante político contrario a las soluciones públicas, una adaptación práctica al desmontaje progresivo de las instituciones políticas que requieren las políticas actuales de mundialización.

12. El ideal de ciudadano independiente

Este cambio de la cultura política hace hincapié en la privatización de lo que hasta ahora eran responsabilidades estatales. La palabra "privatización" tiene varios significados, pero tal vez el más importante en la actualidad sea el de la limitación de la participación pública en los asuntos comunitarios hasta el mínimo posible. Al liberar al Estado de sus derechos, la cultura del compromiso está siendo

reemplazada, poco a poco, por la política de fomentar sociedades no comprometidas o sólo parcialmente comprometidas. El idealismo de lealtades condicionadas basadas en el respeto a los principios universales y a los valores inherentes a la idea de la nación se está apagando. En su lugar está apareciendo un nuevo realismo. Los valores políticos emergentes ponen sus propios intereses a corto plazo en el centro de una ética más individualista. El concepto de Bismark de un ciudadano dispuesto a ayudar a la nación y a fortalecer a la comunidad política parece haber desaparecido. El nuevo ciudadano, como persona realista, sigue un programa alternativo: se coloca en el asiento del conductor, pide beneficios al Estado o pide que se le deje solo sin restricciones para alcanzar él sus propios objetivos. La retórica pública dominante hace hincapié en la noción de “pagador de impuestos independiente”, un cumplidor reactivo que cree en la estricta aplicación de la máxima “*do ut des*” (yo doy para que tú me des), porque cualquier cosa que no se le dé a cambio de lo que paga tiene que crear oportunidades de “sacar provecho”. El reducido pacto público de autorizar lo “privado” es una clara metáfora para justificar el abandono de cualquier obligación política que exceda su propio interés a corto plazo. El ciudadano independiente es un nuevo modelo ético, más en línea con la moralidad de la competencia y de la riqueza y mejor adaptado para manejarse en la inseguridad. Piensa que el valor real de los beneficios colectivos y futuros es tan bajo que se puede dejar de lado. Su obediencia está condicionada a los bajos costos del gobierno y a la reducida capacidad de negociar del sector público. Una sociedad política de ciudadanos independientes está dispuesta a privatizar el altruismo público y a disgregar las fuerzas unificadoras de actuación colectiva.

La privatización del altruismo no es sólo una divisa neutral eficaz para lograr más con menos recursos, sino que también significa el abandono por parte de la comunidad de los objetivos universales. Las obligaciones privadas son siempre voluntarias, a pesar de la enorme pasión y dedicación de los agentes privados; los objetivos generosos son prepolíticos en la intención, y cuando surge una finalidad política, no está basada en el consenso para lograr objetivos comunitarios universales.

13. El fin de la política

Muchas personas influyentes creen hoy que el monopolio del poder del Estado-nación está en vías de desaparición. No fundamentan su tesis en problemas externos. Sin embargo, reconocen que en un mundo regulado principalmente por las fuerzas impersonales de una competencia desmedida, los gobiernos han perdido su capacidad de proteger a sus ciudadanos, y como se han vuelto ineficaces, ahora son un impedimento. Si el Estado es de hecho irrelevante para solucionar cuestiones mundiales, ya no es un elemento fundamental para el nuevo talante político. El fuerte resurgir de las ideologías antiestatistas desempeña actualmente un importante papel; las ideologías elaboran los razonamientos y articulan el talante prevaleciente; pero para florecer requieren un terreno social y político fértil. Este terreno parece ser el que proporciona la erosión de las bases sociales del Estado: los sentimientos populares tan extendidos de alejamiento de las instituciones públicas y la imagen de las poderosas minorías retóricas, impotentes y corruptas (las ideologías prevalecientes las llaman ineficaces y parásitas).

Si el Estado ya no se considera útil para resolver problemas y armonizar intereses públicos, el solipsismo político y social asume la dirección. La gente postmoderna está mal preparada para apoyar las causas públicas. Los pocos idealistas que creen en el sacrificio personal para lograr objetivos altruistas ya no se identifican con las metas universales, puestas en entredicho, de las burocracias arraigadas y, las invitaciones a experimentar otras alternativas mejores de ofrecer bienes y servicios públicos, encuentran una acogida muy favorable.

Observando más profundamente estas tendencias, la transferencia del poder de los funcionarios públicos a una pluralidad de intereses privados es acaso el aspecto más importante de la última transformación del Estado moderno en el fin del milenio. Todavía es demasiado pronto para ver las consecuencias. En los próximos años, se verá si las instituciones políticas nacionales están en peligro de convertirse en conchas vacías y los ciudadanos en peligro de volverse rehenes de decisiones fortuitas que escapan a su control. Hay demasiados elementos nuevos y en juego para predecir nada todavía. Sin embargo, los procesos políticos se están modificando a gran

velocidad, estimulados por la situación y las expectativas del marco mundial emergente.

La sabiduría convencional da por sentado que, quitándole al Estado algunos poderes excesivos, adquiridos con anterioridad, se logrará un mejor equilibrio. Pero actualmente, las reformas del sector público no consisten sólo en “recomponer”; la idea principal es despolitizar el Estado, abandonar el concepto de poder público negociador, en favor del concepto de un organismo con metas fijas y parámetros que requieran una organización técnica. Esta propuesta está implícita y explícita en todos los programas y en el significado popular tan divulgado del término “gobernación”. Reducir las amplias cuestiones políticas a estrechos intereses de organización sectorial no sólo tiene aplicaciones prácticas válidas, sino que además oculta sus efectos sobre los valores y objetivos públicos. Una breve reflexión sobre estos planes indica que estamos en una nueva fase política. Examinemos algunos de sus síntomas.

Un análisis de la política fluida de hoy indica que la mayoría de la gente parece reaccionar a los planteamientos de los políticos profesionales —asociados a intereses especiales, pero alejados de valores y objetivos amplios— adoptando simplemente puntos de vista morales y criterios de eficacia para juzgar la vida pública. Los incentivos electorales reflejan este talante escéptico e indignado. No sabemos lo suficiente sobre la etiología de esta situación, excepto que el espacio político se ha ido volviendo poco a poco hueco, sin autoridad, vacío de bienes colectivos para luchar por los intereses de los ciudadanos de manera efectiva. El sentimiento de impotencia, de no estar representados y de afrontar problemas urgentes que nadie trata de solucionar seriamente se ha difundido rápidamente entre los ciudadanos descontentos y a veces indignados.

El auge de la política profesional, desprovista de objetivos y valores claros, parece ir unido a la reducción de la influencia del trabajo. El idealismo político alimentaba los enfrentamientos entre trabajadores y patronos en el pasado, y encauzar este conflicto requería algún tipo de justicia social y equilibrio. El triunfo del capital en las economías en vías de mundialización ha redefinido la situación. Sin opciones ideológicas, el declive de los partidos políticos ha sido

inevitable. La financiación de las elecciones ha fortalecido el cordón umbilical entre los intereses ocultos y los funcionarios elegidos y los votantes tienen una influencia limitada en la definición de los programas públicos. De hecho, esta función política de tanta importancia está bajo sospecha. Mucha gente cree que los programas públicos se han convertido en una cortina de humo para ocultar intereses especiales. Otros sienten que las prioridades se determinan al azar, por la acción de poderosas redes y acontecimientos fortuitos, y que las cuestiones a largo plazo van quedando amontonadas por culpa de un conjunto de intereses a corto plazo de pequeños grupos con demasiada influencia. Votar por alguien que actuará para representar intereses ocultos desalienta la participación activa. Para las distantes masas de votantes, la organización técnica y la honradez son los últimos cartuchos.

14. La revolución de la información

El reto de la abundancia de información es hoy en día un elemento significativo. El lado positivo es que los engaños y enigmas del poder están más expuestos a la escrutadora mirada pública: engañar a todo el mundo es muy difícil en las circunstancias actuales; el concepto de “transparencia” ha hecho fortuna en la jerga política.

La difusión de la información a través de los *mass media* desempeña una importante función en el proceso de mundialización de la cultura. Para la mayoría de la gente, las consecuencias positivas de una información tan abundante parecen ser evidentes. La amplitud de conocimientos se supone que favorece una mejor comprensión de las facetas y complejidades, reduciendo los prejuicios profundamente arraigados que aprisionan la mente y disgregan las interacciones, sacando a la superficie la transparencia pública moral. La hipótesis liberal de que la información es siempre neutral y objetiva a pesar de las ventajas sociales preexistentes debe ser minuciosamente revisada en el mundo de hoy.⁵

⁵ El análisis siguiente se basa en la idea de que, en determinadas circunstancias, demasiada transparencia puede ser contraproducente. Como la limitación actualmente está en el aspecto de recibir más que en el de generar y difundir información, podría ser de utilidad distinguir entre transparencia máxima y la transparencia óptima. El que la educación formal pueda contribuir en

Cuando ha surgido la situación de la alta densidad de información, se han vuelto evidentes algunas cuestiones que estaban ocultas: el costo de producción y difusión de una buena información puede ser elevado, la lucha por las audiencias entre fuentes y canales de calidad diferente puede ser desconcertante, y las capacidades existentes para absorber información pueden producir resultados mixtos. En los contextos de información de baja densidad, el problema es principalmente cuantitativo; en los de alta densidad, los efectos de calidad, competencia y saturación pueden ser desconocidos. La revolución de la información ha redefinido completamente los términos del problema.

Los cambios culturales debidos al aumento de la información ya se han terminado y resultan cada día más patentes. Compartir abundante información es una experiencia comunitaria nueva que requiere unas condiciones sociales y políticas adecuadas y las tecnologías que la faciliten. En los contextos restrictivos, el conocimiento parece desempeñar una función progresivamente liberadora; pero en situaciones abiertas, los flujos de información se convierten en elementos integrantes de la vida normal de la gente y de las instituciones. La abundancia de información tiene dos efectos básicos. Por un lado, se produce un alto grado de desmitificación con respecto a las opiniones convencionales, a las tradiciones y al poder. Por el otro, la mayoría de la gente se hace excesivamente dependiente del suministro de señales. Este alejamiento de las propias creencias hacia programas más adaptados muestra cómo en la cultura mundial los individuos se encuentran inmersos en redes impersonales, aunque activas, de señales dinámicas que proporcionan toda una serie de múltiples significados en competencia y que son de inteligibilidad cambiante.

La revolución de la información tiene limitaciones internas y externas. Los *mass media* restringen los mensajes, los individuos, la recepción. En gran parte de las sociedades dominadas por la información de alta densidad, la mayoría da por sentada la validez de los juicios epistemológicos de los medios y a la vez reacciona a los contenidos y a las circunstancias que la rodean. Están ciegamente inmersos

el futuro a reducir el vacío entre la máxima transparencia y la óptima, depende no sólo de mejorar la eficacia social de los sistemas escolares, sino también de la prioridad política de lograr objetivos de justicia.

en las prioridades de las redes de información, de sus verdades y sus significados.

En las sociedades modernas de información, los individuos ordinarios instruidos que absorben ideas complejas a través de mensajes simples, perciben hipótesis y resultados de investigaciones como opiniones subjetivas de expertos, la objetividad como igualdad de tiempo y espacio, y suelen desdeñar las hipótesis y los molestos procesos de creación de nuevos conocimientos. Esta estructura cultural de referencia tiene consecuencias políticas, sociales y éticas.

Ante todo, se rompe la unidad de percepción, dando lugar a un caleidoscopio cambiante de estrategias fragmentadas de utilidad momentánea. Estas opiniones son más simples y directas, un sustituto de otras más completas y de objetivos abarcables. No son "hallazgos" filosóficos de una minoría descarriada, sino una amplia creencia existencial que afecta a las elecciones de cada día, por eso se refuerza a través de la conducta y del aprendizaje social. En segundo lugar, la vida de cada uno ha llegado a estar afectada por el efecto moldeador de la información. Las personas y los grupos tienden a desarrollar sentimientos de ansiedad hacia las interpretaciones parciales, reales o imaginarias, de la comunicación. Las ideas, la política y el poder están condicionados por la producción masiva de imágenes de información, porque los contenidos no se pueden aislar de la carga emotiva que estas imágenes comunican con intención o sin ella. Toda la lógica específica de los mercados de información, como estereotipos, simplificaciones exageradas u objetividad lograda a través de la igualdad de tiempo y espacio, y los efectos de carga emocional, todo esto constituye unas condiciones epistemológicas destinadas a crear interpretaciones al azar y posturas defensivas. No tiene nada de extraño que las modernas minorías tiendan a manejar las fuentes y, siempre que sea posible, a manipular los mensajes a través de limitaciones y filtraciones. Para contrarrestar estos efectos, las audiencias esperan unos *mass media* agresivos que revelen un mundo hecho de "encubrimientos" para explicar los motivos y los actos que se esconden detrás de las apariencias. La economía de las redes de información requiere que esta revelación casual se complete ofreciendo a la vez una serie de puntos de vista para lograr la objetividad. Esta es la imagen implícita de la realidad que la moderna cultura de la transparencia de la información ofrece a las audiencias.

15. Las consecuencias de la saturación de información

Desde el punto de vista del receptor, la escasa capacidad de absorción crea un embotellamiento estratégico en un mundo nuevo de abundante información. La importancia de esta cuestión para la mundialización no requiere más comentarios. Durante los últimos veinte años, la información ha estado creciendo más rápidamente de los que pueden asimilar las capacidades individuales e institucionales para dar sentido a la nueva diversidad de señales y mensajes. La moderna cultura en vías de mundialización no se puede separar de esta experiencia; en efecto, refleja los temores, esperanzas y estrategias de las audiencias saturadas. El fenómeno es tan profundo que los especialistas parecen afectados por los flujos de información que quedan fuera de su alcance o control. El gran desarrollo de las capacidades sociales e individuales para absorber nuevos conocimientos —logrado a través de un siglo de enseñanza formal— ha llegado a agotarse y le ha sucedido una fase dominada por los apremios estructurales de recepción. La saturación contribuye a un cierto espejismo en la lucha por la audiencia, entre opiniones alternativas sin importancia, una especie de síndrome de “Torre de Babel”.

La idea tan popular de que la información es en sí misma una fuerza esclarecedora debe ser calificada tomando en consideración la interacción entre la cantidad y la calidad del conocimiento y las limitaciones estructurales del receptor final.

Cuando existen capacidades sin aprovechar para absorber la información, el suministro de nueva información parece aumentar el entendimiento y el conocimiento, e incluso los márgenes de tolerancia para el desacuerdo. Los datos empíricos indican que el umbral de ambigüedad es amplio en los ambientes no saturados. La mayoría de la gente confía en las consecuencias positivas del “nuevo efecto del conocimiento”, y espera que las contradicciones momentáneas y las irracionalidades sociales queden condenadas al fracaso con la llegada de una mejor comprensión y transparencia. La ignorancia se considera una amenaza, prevalece el optimismo con respecto a la acumulación y difusión de conocimiento y se da por sentado que el esclarecimiento tiene un valioso efecto de formación.

La saturación representa la cara opuesta de este espectro. Es algo fácil de explicar: las capacidades están colmadas por series de señales confusas y la gente imagina que esta casualidad es obra de elementos fuera de control, lo que cambia el valor relativo de la información. De hecho, la abundancia de mensajes se convierte en un flujo amenazante y la limitación cultural en una estrategia lógica para lograr orden y seguridad. Parece racional reducir la ansiedad general haciendo hincapié en los estrechos juicios *a priori* para preseleccionar las señales válidas. "Desnatando" la información, los individuos y las instituciones esperan restablecer el equilibrio entre la gente y los mensajes al azar, no estructurados. Este límite explica la creciente adopción de programas limitados y especializados en abordar el problema de la complejidad, y también explica la indiferencia por todo lo que no encaja en las perspectivas preseleccionadas.

Pero la moderna limitación cultural no es un autoengaño irracional ni una censura del desnudo. Aunque el talante cerrado está basado en la confusión angustiada y en la inseguridad, intenta ser una respuesta realista a los problemas de los flujos de información. La estrategia rechaza categóricamente la mejora de las capacidades para abordar la complejidad y en su lugar las hace más estrechas para proporcionar simples paradigmas de acción. Este parece ser el propósito social de la pobreza cultural contemporánea: modelos de acción basados en hipótesis simples y a veces no realistas, pero con implicaciones totalizadoras. Estas síntesis producen puntos de vista dominantes y también protección contra la "superabundancia de información".

La función de la limitación cultural es estabilizar los significados y objetivos para contrarrestar la fluidez de los ambientes saturados. Destacar información se convierte en una fuente de poder cuando la gente está aturdida por la proliferación de señales confusas. Adecuadas o no, las fórmulas simples proporcionan respuestas simples a problemas más complejos fuera del alcance de los individuos educados. Si la saturación hace que la carga de complejidad sea ininteligible e intolerable, no es extraño que haya un anhelo social por las simplificaciones, una demanda popular de traducir la simplicidad en acción y una preferencia por reducir la acción a los medios. Es una paradoja que la nueva riqueza de información no se emplee para

esclarecer el proceso de definición de objetivos, mientras que la simplicidad priva a los objetivos de cualquier contenido significativo.

16. Los efectos de la nueva cultura comercial

La mundialización está asociada al auge de un mercado mundial de productos culturales. No se debe confundir este mercado con el creado por reproducción mecánica de las creaciones de una minoría cultural a precios accesibles. El nuevo mercado depende de la satisfacción de las preferencias de grandes masas impersonales de audiencia y de que se les proporcionen productos culturales de fácil consumo.

Estas expresiones son hoy la mayor fuente de imágenes alternativas de la vida y la realidad. Su éxito se puede explicar porque generan abundantes ingresos y proporcionan gratificación instantánea. El fuerte contraste entre estas expresiones ubicuas y fáciles de adquirir y los costosos procedimientos que exige el aprendizaje de instrumentos culturales más convencionales explica la rápida expansión e influencia de la cultura comercial. El formato se hace natural con el aumento de los medios electrónicos. El aprendizaje tradicional requiere instituciones especializadas costosas y estrategias de enseñanza. Es más, el resultado económico de la educación tarde mucho tiempo en madurar y los beneficios son difíciles de tomar como productos.

La cultura comercial se ha convertido en un folclor organizado y muy profesional de la era electrónica moderna; es lucrativa, se puede comunicar y producir en masa fácilmente. Es muy adaptable, dirigible y puede incluso producir cambios de gustos que hacen aumentar los beneficios. Su principal objetivo es ofrecer entretenimiento dirigido a las audiencias mundiales, a través de las imágenes visuales y auditivas. Como otras expresiones artísticas, la cultura comercial transmite mensajes subliminales combinando series de percepciones sensoriales; como es un empeño comercial, el intento de alcanzar una audiencia lo más extensa posible entre las clases o los países tiende a destacar el componente sensorial. La debilidad de argumentos intensifica la comunicación subliminal de los significados orientados a la acción.⁶

⁶ Los temas que no son de ficción también se pueden transformar en banalidades y entretenimiento. Cuando la política, la administración de justicia o las vidas privadas se divulgan sin un argumento contextual, parecen prevalecer los mensajes subliminales.

Las consecuencias éticas de la cultura comercial —como sabemos— son hoy en día tema de un vivo debate. Hay dos juicios críticos: uno se refiere a la moralidad o inmoralidad del relato explícito; el otro, a la crudeza de los textos, imágenes y secuencias. Sin embargo, la cuestión crucial está en la clase de influencia hipnótica que la moderna cultura de masas parece tener en las audiencias mundiales. El peligro moral procede principalmente de la desintegración de la organización del argumento, cuando se queda atomizado en los significados que se dan a entender por medio del intenso lenguaje de las apariencias. En esos casos, lo que queda de la historia es un aditamento para mensajes indirectos pero más efectivos. La nueva experiencia ética ofrecida no procede del contraste entre la historia imaginada y el mundo real, sino del experimentó “liberador” del lenguaje sensorial directo. La intención de las imágenes es sugerir posibilidades que trascienden las limitaciones presentes sociales y humanas. Constituyen un espacio ilimitado para la acción directa y para la gratificación instantánea, en contraste con la limitada y monótona realidad de la vida cotidiana, gobernada por reglas y cálculos racionales.

Este radicalismo implosivo legitima la función de los impulsos primarios representando el orden convencional como una red de apariencias que ocultan unas normas dobles. El “realismo” de la acción se logra por asociación; los indicadores de tiempo y espacio son sólo señales simbólicas evocadoras para dar “ambiente” sin someter el resultado a la evolución previa o a las limitaciones ambientales. Las secuencias aluden a las posibles causas de resultados dirigidos, escogidos de una serie limitada de alternativas. Si las causas de la acción, no se pueden distinguir de los resultados de la acción, lo determinante es la voluntad. La acción directa restablece la transparencia básica a pesar de la mediación de las reglas y la racionalidad.

Las lecciones de las modernas fábulas comerciales emocionan a la audiencia proporcionándole respuestas de acción simple directa a problemas complejos, y mostrando las disposiciones de ánimo necesarias para asumir situaciones, destacando las reacciones típicas para cada situación en lugar de una guía abstracta. En un mundo que se cree dominado por la incertidumbre, con instituciones vacías y reglas efectivas debilitadas, la ética subliminal de la cultura comercial tiene mucho sentido.

17. Las consecuencias para la educación

El reto de la educabilidad

La educabilidad se está convirtiendo en una cuestión importante en las sociedades en vías de mundialización. Ya no se pueden seguir aceptando sin más los proveedores sociales y culturales de enseñanza formal e informal. La empresa de fomentar valores e interpretar los conocimientos nunca ha sido fácil, pero los nuevos antiincentivos ambientales añaden una dimensión suplementaria a la dificultad de la tareas. Esta nueva dimensión tiene efectos descalificadores.

El auge de los procesos miméticos de competencia hace que los modelos de la función familiar y de la educación formal sean menos efectivos. Los padres están obligados a dedicar más tiempo, atención y energía para lograr resultados, quizás más bajos de lo que esperaban. Los nuevos elementos parecen luchar contra cualquier influencia basada en la autoridad y en los compromisos establecidos; de hecho, su propósito es liberar a los individuos de las coacciones tradicionales. Los vacíos generacionales cristalizan en culturas de grupo para institucionalizar los modos de vida y lealtades alternativos. En los mercados mundiales, esta tendencia se ha visto reforzada por la demanda de una amplia serie de productos comerciales culturales.

Esto también afecta profundamente a los sistemas formales de educación. Las escuelas modernas se encargan de una población que quiere adquirir una educación. De hecho, la falta de motivación hace que el aprendizaje formal sea menos efectivo. La mayoría de los debates públicos hoy parecen preocuparse por los resultados tan limitados por los intentos de educar a los niños de las zonas de pobreza. Este es ciertamente el caso opuesto, pero no el único. Las escuelas no encajan bien con los valores de "supervivencia" de los grupos asolados por la privación; la educación es siempre un proyecto a largo plazo. Para superar sus limitados horizontes, los pobres deben apostar ciegamente por el futuro, pero no tienen los incentivos ni la información ni los recursos.

El caso de la pobreza ayuda a entender algunos aspectos importantes del problema general que plantea el descenso de la educabilidad. La receta favorita es la adopción de programas especia-

les de educación terapéutica para llenar los vacíos de motivación y parece funcionar mejor si se aplica desde sus inicios. La segunda innovación más importante consiste en mejorar las técnicas de enseñanza y las disposiciones institucionales de apoyo. Por último, la manera pragmática de luchar contra los efectos de los ambientes perjudiciales es volver a los núcleos esenciales y rebajar las expectativas.

La comparación en el tema de educabilidad en las zonas de pobreza y en las zonas en las que domina la superabundancia oculta el término medio y las tendencias generales. De hecho, la idea de que una presión excesiva en los alumnos es contraproducente ha desembocado en unos métodos de enseñanza más relajados, acompañados de una descarga de asignaturas no esenciales. Los argumentos parecen convincentes; estos ajustes constituyen una respuesta realista a los alumnos menos motivados para aprender con largos métodos formales. La idea de aligerar el cargamento sin sacrificar lo esencial es atractiva para todas las partes implicadas. Como cualquier otra fórmula para lograr más con menos, ésta también tiene sus defectos y a la vez, sus ventajas: lentamente, nos vamos dando cuenta de que las estrategias de aligerar los programas no funcionan como se pensaba, y ya hay voces que opinan que en la mayoría de los casos equivalen a una retirada en orden.

Quizás el caso general sea el siguiente: cuando la educabilidad es una imposición, se deben reajustar los sistemas de enseñanza. Por un lado, se necesitan más recursos para cubrir los vacíos creados por estos gastos externos; pero por otro, los beneficios de los nuevos programas terapéuticos, cada vez menores, tienden a rebajar las expectativas: la enseñanza se hace cada vez más cara y menos efectiva.

Hay otras consecuencias dignas de mención. La baja educabilidad es un factor de frustración, porque las técnicas de enseñanza son impotentes para combatir las causa y las mejores actuaciones terapéuticas para contrarrestar los síntomas tienen resultados poco claros, pero la falta de motivación condiciona el índice de éxitos de las técnicas escolares. Los esfuerzos educativos tienen que superar la sensación general de inutilidad y la insuficiencia de recursos adecuados. De hecho, se facilitan más recursos a las escuelas que parecen tener éxito.

En los ambientes adversos, las escuelas y las familias están sometidas a tensiones; además de las dificultades externas, la firmeza interna está siendo puesta a prueba continuamente por las circunstancias y hay un efecto general de debilitamiento. Los sentimientos de impotencia por la relativa inutilidad del esfuerzo se tienen que superar día a día. Es más, las autoridades están menos dispuestas a mejorar la financiación de las instituciones debilitadas; en cambio, aceptan el despilfarro y permiten el desgaste.

Esto también afecta al contenido de la educación. Los problemas de educabilidad tienden a rebajar el valioso contenido de los procesos formales de aprendizaje. Cuando las personas tienen menos motivación, se interesan más en el aprendizaje de las técnicas instrumentales que en el aprendizaje de interpretaciones. Si se les dan éstas, la relación entre la adquisición de los instrumentos y el sistema de conocimientos se vuelve limitada y borrosa. Es más, el lado positivo de poner en relación los objetivos con los medios sigue siendo marginal; cuando el propósito principal es programar que los individuos dominen series concretas de conocimientos prácticos, la formación del carácter, las vocaciones individuales y la creatividad son objetivos secundarios. Hoy en día, hay muchas presiones para falsear los contenidos de los productos educativos y esto no sólo afecta a la enseñanza que reciben los que no pueden pagar su escolaridad.

El precio de mercado de una educación bien terminada está aumentando. La mayoría de los análisis de costos se interesan por la productividad de las instituciones públicas, un sector con un alto índice de desgaste. No es extraño que parezca que es más fácil ascender en las instituciones privadas, donde los elementos de mercado tienen más peso y la efectividad del aprendizaje es significativamente mejor. Las escuelas privadas disfrutan de las grandes economías externas, su clientela pertenece a grupos sociales que consideran la educación como un elemento de su condición social; además, cuentan con dotaciones y reciben aportaciones. A pesar de todas estas ventajas, el precio real de la enseñanza ha subido mucho. Hay dos nuevos elementos dignos de consideración que pueden haber modificado los problemas y el coste de la enseñanza de calidad. El primero de todos es el efecto de la masificación: un alumnado heterogéneo da lugar más tarde a un ambiente más complejo de aprendizaje. En segundo lugar, las familias ya no son la influencia de socialización más fuerte.

El alza sostenida de los costes de la enseñanza de calidad es el resultado de las tensiones culturales que afectan a las partidas estratégicas; es muy posible que la calidad de la enseñanza no haya mejorado tanto como para que se considere un beneficio, pero los programas se han aligerado para evitar el alejamiento de los estudiantes que estaban preparados para soportar una sobrecarga bajo las presiones intensas de la competencia. El número de matrículas tiene una influencia moderada en el rápido crecimiento de los costes generales. La mayoría de las instituciones educativas atraen alumnos y mantienen la calidad de la enseñanza mejorando instalaciones materiales, diversificando opciones y aumentando las actividades extracurriculares. El confort, el equipamiento y una serie de aditamentos superfluos aumentan la "fama"; la calidad del profesorado no es tan visible, pero es un elemento competitivo en la creación del prestigio. Tener buen profesorado requiere pagar buenos salarios en un sector de remuneración muy baja; algunas escuelas también contratan patrocinadores de reconocidos méritos culturales para mejorar su imagen. Además del aumento del alumnado y del empleo de las técnicas de producción de ahorro de costos, se está comprobando que la especialización en un tema determinado es un elemento importante para obtener buenos resultados.

Los educadores creen, y están en lo cierto, que el éxito en las escuelas de calidad es la consecuencia de un ambiente cultural idóneo, de una especie de espacio protegido incentivador del aprendizaje; desde este punto de vista, las instituciones de enseñanza parecen repúblicas soberanas dedicadas a la adquisición de conocimientos y a la interpretación y expresión de los mismos. Este producto compacto se logra reforzando una mezcla de elementos clave, más que mejorando alguno de ellos en particular. El coste de este ambiente especial ha ido aumentando sin cesar; es cierto que se pueden identificar las partidas concretas, pero hoy día lo más caro es crear el ambiente idóneo que se requiere para sobresalir académicamente. Las instituciones educativas se han adaptado gradualmente a una clientela dominada por el valor de la riqueza; ofrecen los signos convenientes para competir en esos mercados y programas que compensan las influencias negativas que afectan al "buen hacer" de los alumnos.

No es extraño que la enseñanza de calidad no se haya extendido como se esperaba. Al contrario, muchos servicios sometidos al

desgaste (sobre todo en el sector público) se han deteriorado. En los planes de estudio aligerados, diseñados para adaptarse a los modernos márgenes de educabilidad, la formación del carácter ya no es una prioridad; las escuelas, sin la adecuada socialización en la familia, poco pueden hacer para reforzar los valores en jóvenes poco estables emocionalmente. El abandono de la tarea de formación del carácter es la consecuencia general más destacada de la baja educabilidad.

18. Las perspectivas del material humano

Los sistemas educativos están sometidos a grandes tensiones. Parece que las tendencias de la mundialización han minado los fundamentos de equidad de la escuela universal. La progresiva debilidad de las sociedades nacionales está afectando a las instituciones, a las interacciones, a las conductas y a los valores. Los negocios, las políticas económicas, las audiencias y los flujos de información ya no están circunscritos a incentivos locales. El ideal de una comunidad abstracta de ciudadanos como un entramado ético-político para la cooperación y la seguridad ya no es de utilidad en unas sociedades de individuos sin compromisos. Cuestiones como la de suministrar a cada uno de los instrumentos culturales necesarios para participar en una comunidad histórica, las disposiciones justas por parte de las instituciones y la aceptación general de un destino común, parecen estar en vías de desaparición. La preservación de una cultura nacional es un objetivo secundario en la mayoría de los países actualmente. En su lugar, la modernización se ha convertido en el tema predilecto de ciertos grupos más interesados por la competencia, la riqueza, la utilidad inmediata y la acción directa.

Desde el punto de vista de la modernización, la función de la educación es programar a los individuos para que rindan en los diferentes niveles de productividad. La idea empobrecedora de la formación de capital humano ha sido popularizada recientemente por las instituciones financieras internacionales, como respuesta realista al desgaste económico de los sistemas escolares. Las consecuencias de este método se hacen evidentes en los proyectos de programas y en las proyecciones de análisis para definir objetivos y métodos. Revisemos ahora alguna de sus simplificaciones.

Antes que nada, un sistema mundial sostenible necesita personal capacitado. Intervenir en el omnipotente circuito de la alta productividad exige calidad y flexibilidad. Las propuestas existentes hacen hincapié en equipar a los individuos con especializaciones múltiples a la vez que flexibles. Necesitan destreza mental en los análisis simbólicos, un objetivo difícil de lograr porque excede la capacitación profesional tradicional. Los analistas simbólicos se cree que son el resultado de una nueva mezcla educativa: por un lado, una especie de educación clásica (desarrollar el sentido crítico, las perspectivas históricas, la capacidad de organizar y expresar ideas complejas, la comprensión de realidades sociales variables y dinámicas, la conciencia cultural y los intereses éticos); por otro, algunas capacidades modernas especializadas (análisis cuantitativos y de sistemas, control de información, conceptualización racional de series desordenadas). Se supone que la formación de estos "especialistas flexibles" definirán los estándares mundiales futuros de la brillantez.

En segundo lugar, se necesita atender a las necesidades locales. Éstas varían de unos países a otros; en cada caso, los estándares son diferentes. Mientras los avances de la mundialización sirven para algunas, los sistemas locales se encargan de un gran número de ellas que son heterogéneas en su composición, calidad y producción, y que constituyen un sistema cerrado. La formación de las minorías privilegiadas define los niveles locales de excelencia académica en las sociedades localistas de hoy en día, pero además de esta red de educación socialmente especializada, hay un circuito de movilidad para encargarse de la capacitación de los alumnos con movilidad ascendente en los diferentes estadios de la escala social. El resultado de la movilidad es una calidad educativa más baja, más estrechamente ligada a niveles y capacidades concretas.

En tercer lugar, la capacitación de menor calidad requerida por los individuos pertenecientes a una economía local de baja productividad. Éstos necesitan capacidades sencillas para ser competitivos en un nivel marginal. Se supone que las escuelas los programan para obedecer reglas, reaccionar a tiempo y trabajar en puestos subordinados, dentro de unos márgenes de sistemas simples de producción.

La programación de los individuos para atender las necesidades de capital humano de un mundo en vías de globalización se basa

en la idea de que los ingresos económicos están ligados a una estructura de empleo muy estratificada, de dimensiones mundiales: a más puestos mundiales, menos individuos se requieren y mayor es la productividad y los ingresos individuales generados.

Tal vez sea ésta la conclusión más alarmante. El valor del capital humano —como cualquier otro capital— está determinado por la escasez relativa y por los usos alternativos. Desde esta perspectiva, un excesivo abastecimiento es antieconómico porque las oportunidades son limitadas y la reducción de ingresos anula los incentivos para seguir invirtiendo. Estas barreras definen los límites de la función de la educación como capacitadora de individuos para finalidades directas de productividad económica.

Mientras que la creación de puestos de empleo está condicionada a la cantidad de inversiones y a la elección de tecnología, el abastecimiento de personas preparadas depende de las expectativas, de consideraciones de equidad, de subsidios públicos, de medios privados y de la flexibilidad de las familias para suplir otras inversiones y consumos. Es fácil aumentar el número de personas educadas cuando la gente está motivada y hay posibilidad de subsidios. Esta es la estrategia convencional de expansión según objetivos. Normalmente, la producción de capital humano se regula por cuestiones de motivación y de diferencias económicas en el acceso a la educación.

En el marco de la mundialización, la diversidad de las necesidades económicas en perspectiva crea demandas educativas heterogéneas. Las más productivas son las que satisfacen las necesidades no locales. La idea de que la economía mundial constituye un factor social integrador es todavía una hipótesis a largo plazo; a corto plazo, las diferencias sociales parecen aumentar y la solidaridad local parece debilitarse. En la práctica, las demandas sociales de educación han llegado a ser muy especializadas. Las instituciones de enseñanza están respondiendo gradualmente a una pluralidad de demandas económicas por parte de personas muy diferentes en cuanto a orígenes sociales, intereses y perspectivas de vida. La consecuencia de esta evolución son los sistemas de educación diferentes, según la clase social. Esto supone una estructura bastante compleja; los productos educativos actuales son, en su mayoría, el resultado de mecanismos

que se autorregulan en función de diferentes ingresos y motivación. Las familias están comprando cada vez más el nivel educativo y la calidad que pueden pagar o, si no, influyendo en el sector público para que responda a sus necesidades concretas. Es obvio que los beneficios culturales tenderán a acumularse en los grupos con mejores ventajas iniciales. Los sectores pobres no tienen las motivaciones adecuadas, ni los medios ni las capacidades políticas para influir en las decisiones públicas. Están obligados a continuar siendo un problema residual en la dinámica educativa de la economía mundial.

19. Los ajustes posteriores

Los ajustes educativos a las tendencias mundiales no suponen un mayor problema. Sólo la pobreza emerge como un aviso de que hay algo que ha sido desatendido. Las cuestiones de ajustes educativos requieren buenos "fontaneros" para reparar los daños, reorganizar los procesos, mejorar la eficacia y atender las necesidades concretas. Todo lo dicho es indispensable para que los servicios sigan funcionando lo mejor posible, y en este terreno queda mucho por hacer. Dado el clima de desgaste económico, estas prioridades de actuación son dignas de atención y energía.

Pero los ajustes educativos no lo son todo. Por un lado, ofrecen indicios de cuestiones más amplias, aunque también tienden a reducir los objetivos educativos a cuestiones de organización; por otro, las hipótesis son demasiado restrictivas y la mayoría de las veces el papel de la educación queda reducido a la productividad económica. De estos métodos hay que sacar una pequeña enseñanza fundamental: parecen impedir el debate abierto sobre la función de la educación formal en los procesos de socialización de un mundo cada vez más inseguro e interconectado.

La socialización de los individuos para afrontar las circunstancias de la vida es quizás hoy una tarea más compleja que hace cuarenta años: los valores de supervivencia han reemplazado firmemente la interpretación a largo plazo de significados fundamentales; la ética del trabajo está erosionada por la inestabilidad en el empleo, y el privilegio y el calor del ahorro, por la riqueza. Aumentan a la vez las dudas

sobre la justicia de las reglas sociales y la confianza en la efectividad de la acción directa. Por último, hay menos fe en la capacidad de las autoridades elegidas para responder a las necesidades de sus votantes o para ofrecer el adecuado liderazgo.

Además, los procesos de aprendizaje formal compiten con interpretaciones alternativas y a veces contradictorias, generadas en la compleja experiencia actual:

1.- Una identidad colectiva no parece ser ya un elemento importante en la educación. La percepción de que el pacto de orden no implica necesariamente la oferta de oportunidades, ni de justicia social ni de compromisos universales, ha contribuido a que se genere un nuevo realismo. Las experiencias de mundialización ponen de relieve nuevamente la importancia de la lealtad de clase, de las redes y de la relación con intereses poderosos para lograr algún grado de seguridad. En un ambiente social de competencia ilimitada, los riesgos y peligros políticos y económicos son inherentes al sistema y hay que contar con ellos.

2.- La moderna cultura de la información ha contribuido a un cambio de imagen de la interacción social. En los ambientes de información de alta densidad, la gente se ha acostumbrado a la idea de que detrás de las apariencias hay redes ocultas de intereses especiales y muy pocos principios de organización; por eso, no es realista trazar una línea general. En su lugar, parece más apropiada como guía de supervivencia, una multiplicidad de caminos de una sola dirección hacia objetivos específicos. Ciertamente, da miedo ser idealista sin un rumbo concreto, en un mundo de pragmáticos con estrategias claramente definidas.

La alta densidad de señales y mensajes también ha producido una saturación de información. Las imágenes que crean las audiencias saturadas son hoy poderosas e influyentes. Ponen de relieve que en un mundo regulado cada vez más por el azar, sólo es posible el orden a base de ir suprimiendo gradualmente las alternativas. Los prejuicios, la pobreza de análisis, los criterios de corrección política ayudan a ver señales tranquilizadoras para estabilizar las interpretaciones y establecer los criterios hegemónicos para la adopción de decisiones. En el núcleo de esta percepción está la búsqueda del orden, basado en ideas

estrechas, autorrefrenadas, en contraste con las experiencias de final abierto de una complejidad que se interpreta como desorden imposible de manejar.

3.- Por último, las imágenes y sonidos gratificantes de la cultura comercial dan la sensación de que la acción directa es como una experiencia liberadora de los condicionamientos de la reglas, de la historia y del espacio.

Las tendencias actuales son fáciles de seguir. El énfasis en lo que la enseñanza tiene de instrucción es útil para las instituciones especializadas en atender a grupos sociales concretos y compatible con las demandas a corto plazo. No sé si este método es sostenible con el tiempo, porque requiere un alto grado de integración y conformidad con lo que se abandona de las sociedades nacionales. Quizás un aumento gradual del bienestar pueda contribuir a un clima político de resignación general; pero es difícil mantener unidas unas comunidades complejas, poco cohesionadas, cuyo único vínculo es la conciencia del poco o ningún control que tienen sobre sus vidas.

Los problemas educativos en esta era mundial no son nuevos. Primero está la cuestión de la integración social. Hay claros signos de que el marco mundial debilita algunos vínculos sociales clave y genera nuevas fuerzas que socavan las instituciones y los valores. ¿Deberían las escuelas asumir un papel activo en la reconstrucción de las comunidades? La tarea exige situaciones más "intensas" de enseñanza y un respaldo social más extendido. ¿Cabe esperar el logro de ese objetivo en un mundo culturalmente resquebrajado por los efectos de la saturación de la información?

En segundo lugar, si la educación debe ser un factor de liberación sólo para pequeños grupos, la nueva cultura mundial tendrá que justificar este riesgo ético, rebajando la dinámica de las aspiraciones humanas. Las justificaciones intelectuales de la desigualdad pueden ser muy convincentes, pero la vivencia de la injusticia y el malestar que produce es difícil de controlar porque genera una tensión agotadora en la estabilidad y tiene unos efectos negativos en la calidad de vida en general. Las sociedades en vías de mundialización están afectadas hoy en día por estallidos internos sociales importantes. Si hay una desviación en el reparto de elementos legítimos de "liberación", estamos

aprendiendo lentamente que hay procesos profundos de liberación que emergen como complejidades normales. Las sociedades deben adaptarse a las consecuencias de las sectas, los fundamentalismos, los grupos de autoprotección, la violencia y las culturas especiales. Estas son cuestiones dudosas con dudosas soluciones. A mi parecer, las familias, las escuelas y las comunidades tienen que cumplir su misión de luchar contra las causas, pero esta tarea es incompatible con el hecho de disgregar la creatividad humana.

En tercer lugar, si la inversión de calidad está en función de la estabilidad y de la integración social, es una estrategia equivocada programar a los individuos para que rindan como máquinas inteligentes, a menos que cada cual acepte que el "mundo feliz" de Huxley es inevitable.



CAPÍTULO VI

TAREAS Y MÉTODOS DE LA ÉTICA DEL DESARROLLO¹

Denis Goulet²

1. Paradigmas del desarrollo: Crítica y alternativas

Hoy en día, crecientemente, se denuncia al desarrollo como algo muy malo. El destacado agrónomo francés, René Dumont, ve el comportamiento de los últimos 40 años como una peligrosa epidemia de mal-desarrollo.³ Señala que en África, en realidad, el desarrollo no ha ocurrido. Por otra parte, América Latina ha presenciado la creación de grandes riquezas, que van desde industrias nucleares y electrónicas muy complejas hasta vastas ciudades llenas de rascacielos. Lamentablemente este crecimiento, nos dice Dumont, ha sido logrado al costo de una masiva contaminación, congestión urbano y un desperdicio monumental de recursos. Es más, la mayor parte de la población del continente no ha salido beneficiada. Para Dumont,⁴ el mal-desarrollo es la mala administración de recursos, tanto en el mundo socialista como en el capitalista; es la principal causa del hambre en el mundo y aflige a los países "desarrollados" tan severamente como a los países del Tercer Mundo.

¹ Documento publicado en la revista *Filosofía Universitaria*, Costa Rica, XXVII (66), pp. 293-305, 1989.

² Denis Goulet es profesor en Educación para la Justicia, en la Universidad de Notre Dame, Indiana, Estados Unidos.

³ René Dumont, M.F. Mottin, *Le mal-développement en Amérique Latine*, París: Les Editions du Seuil, 1981.

⁴ Véase, Bob Bergman, "René Dumont on Misdevelopment in the Third World: a 42 Year Perspective", en *Camel Breeders News*, Ithaca, N.Y.: Cornell University, Primavera, 1987, p.19.

Otros escritores sobre el desarrollo tratan el mismo tema, planteando así que, muchas veces, el crecimiento es irresponsable, inequitativo, destructivo y que empeora la situación de la masa de gente pobre. El finado antropólogo suizo, Roy Preiswerk y sus colegas señalan que los procesos de cambio han llevado al mal-desarrollo, o seudo desarrollo, es decir, a una orientación dervirtuada del desarrollo tanto en los países pobres como en los ricos.⁵

En un trabajo anterior, este autor llamó antidesarrollo a muchas de las acciones que se denominaban progreso, porque han sido la antítesis del auténtico desarrollo, que es la mejoría cualitativa en la disponibilidad de bienes que sirven para sostener la vida, la estima y la libertad de todos sus ciudadanos.⁶

Algunos autores, como son el africano Albert Tévoédjré y el haitiano Georges Anglade, rechazan el desarrollo económico deshumanizante que muchas veces prevalece y señalan que la mayor riqueza que posee cualquier nación son los pobres mismos.⁷

Su clamor es que los pobres, actuando en armonía, constituyen un recurso más grande para el cambio hacia el desarrollo, que los recursos naturales, la riqueza financiera o los recursos tecnológicos.

Sin embargo, el ataque más absoluto al desarrollo deformado viene de la pluma de aquéllos que repudian totalmente el desarrollo como concepto y como proyecto. Se destaca, entre estos autores, el economista francés, Serge Latouche, quien nos insta a descartar el desarrollo porque es una herramienta de las naciones occidentales avanzadas para destruir la autonomía y cultura de las naciones de África, Asia y Latinoamérica.⁸

De modo similar, el Centro Intercultural Monchanin de Montreal, por medio de su revista *Interculture*, promueve incansablemente la tesis de que se debe rechazar el desarrollo como el instrumento que destruye las culturas nativas, y sus sistemas jurídicos,

⁵ Véase, CETIM (Centre Europe-Tiers Monde), *Mal-Développement Suisse-Mode*, Ginebra: CETIM, 1995, p. 11.

⁶ Denis Goulet, *The Cruel Choice*, N.Y.: Atheneum Press, 1969, pp. 215-235.

⁷ Véase, Albert Tévoédjré, *La pauvreté, richesse des peuples*. París: Economie et Humanisme, 1978; y Georges Anglade, *Eloge de la pauvreté*, Montreal: ERCE, 1983.

⁸ Serge Latouche, *Faut-il refuser le développement?*, París: Presses Universitaires de France, 1986.

políticos, económicos y de significados simbólicos. El movimiento Supervivencia de la Cultura, con sede en la Universidad de Harvard, ha luchado, desde su fundación en 1972, para impedir que el "desarrollo" destruya los pueblos indígenas y su cultura. Su fundador, el antropólogo, David Maybury-Lewis, escribe:

"La violencia ejercida sobre los pueblos indígenas, en gran parte, está basada en prejuicios y discriminaciones que deben ser expuestos y combatidos. Estos prejuicios están respaldados por una amplia gama de concepciones erróneas, las cuales presumen que las sociedades tradicionales son obstáculos inherentes al desarrollo, o que el reconocimiento de sus derechos sería subversivo para el estado-nación. Nuestra investigación muestra que esto no es verdadero".⁹

Aun aquéllos que buscan preservar el lenguaje y los ideales del desarrollo, al mismo tiempo que se deshacen de sus limitaciones, insisten sin embargo en que las naciones del Tercer Mundo deben perseguir una alternativa al cambio centrado en el crecimiento. Precorizan, en su lugar, satisfacer las necesidades básicas de todos, crear trabajos en sectores no modernos, generar focos descentralizados de autonomía y alimentar la diversidad cultural.¹⁰

En el mundo real de los gobiernos nacionales y agencias financieras internacionales, el desarrollo aún se define operacionalmente como crecimiento económico máximo y como un impulso concertado hacia la industrialización y el consumo masivo. Las historias de éxito nacional alabadas mundialmente son Corea y Taiwán, modelos gemelos de crecimiento económico intensivo en capital y tecnología, aliados al éxito en las esferas del comercio internacional competitivo.¹¹

⁹ David Maybury-Lewis, carta editorial "Dear Reader" en *Cultural Survival Quarterly*, vol. 11, No. 1, 1987, p. 1.

¹⁰ Sobre esto véase, "What Now: Another Development" en *Development Dialogue*, No. 1/2, Uppsala, Suecia: Dag Hammarskjöld Foundation, 1975, y Denis Goulet, "The Global Development Debate: The Case for Alternative Strategies", en *Development and peace*, Vol. 6, otoño, 1985, pp.5-16.

¹¹ Cf., por ejemplo, Lawrence J. Lau, editor, *Models of Development, A Comparative Study of Economic Growth in South Korea and Taiwan*, San Francisco: Institute for Comparative Studies, 1986; Arnold C. Harberger, ed. *World Economic Growth, Case Studies of Developed and Developing Nations*, San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1984.

Sin embargo, los reportes de desarrollo se mantienen en silencio en cuanto a los costos en represión política que acompañan a estos éxitos económicos. El Banco Mundial, la Organización para el Desarrollo y Ayuda Económica, el Fondo Monetario Internacional y la mayoría de las agencias de planeación económica todavía promueven estrategias que tratan el crecimiento máximo agregado como sinónimo del desarrollo genuino. Concretamente, la situación es peor aún, ya que incluso el viejo modelo de desarrollo (que contenía elementos sanos: aspectos de inversión en infraestructura, creación de empleos y expansión del mercado) en muchos países está en cuarentena. Las estrategias nacionales se guían por un imperativo singular: alcanzar el "ajuste estructural". Sin embargo, el ajuste estructural no es más que un eufemismo para la mera supervivencia: significa de hecho evitar ahogarse o al menos el no hundirse en un mar de deudas, recesión o inflación. En nombre del ajuste se imponen, a una tras otra de las naciones en desarrollo, políticas que van desde el riguroso control de los créditos y la disciplina en el presupuesto, hasta el congelamiento de salarios y la expansión de las exportaciones. Los esfuerzos de desarrollo de las naciones pobres se reducen a administrar la crisis, a una carrera por generar ingresos con el propósito de saldar sus paralizantes deudas.

Es cierto que algunos observadores están interesados en el impacto de las políticas macro-económicas sobre la vida de la gente pobre y defienden un ajuste económico con rostro humano.¹² Pero en la mayoría de los casos aun los objetivos del "desarrollo" del anterior modelo de crecimiento (i.e. mejores niveles de vida, creación de empleos, mejores servicios sociales y una variada canasta de productos de consumo disponibles) son generalmente olvidados o relegados. Todavía se invoca la retórica del desarrollo, pero en realidad el servicio de la deuda y el evitar la catástrofe ocupan actualmente un puesto importante en las esferas de las políticas de planeación y en la toma de decisiones.

¹² Véase, Richard E. Feinberg y Valeriana Kallab, eds., *Adjustment Crisis in the Third World*, New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1984, y John P. Lewis y Valeriana Kallab, eds., *Development Strategies Reconsidered*, New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1986.

Un nuevo paradigma de desarrollo se está gestando y gradualmente gana legitimidad a pesar de la fortaleza residual, aunque aún dominante, de los modelos de crecimientos en las esferas políticas. Un signo de su ascendente legitimidad es que ahora se finge estar de acuerdo con sus valores incluso de parte de aquéllos que procuran las estrategias tradicionales de crecimiento. Estos valores alternativos incluyen la primacía de la satisfacción de las necesidades básicas y la eliminación de la pobreza absoluta por encima del simple crecimiento económico, así como la creación de empleo, la reducción de la dependencia y el respecto a los valores culturales. Aunque este fingimiento es hecho a la ligera, es al menos una admisión tácita de que el desarrollo es esencialmente un asunto ético.

Dos formulaciones recientes de este paradigma alternativo revelan la profundidad de la carga valorativa y de la naturaleza ética de cualquier planteamiento serio sobre el desarrollo. En septiembre de 1986 el Instituto Marga organizó un seminario de una semana sobre, "Temas éticos en el desarrollo" en Colombo, Sri Lanka. Los teóricos y los prácticos allí reunidos llegaron a la conclusión de que toda definición adecuada sobre el desarrollo debe incluir cinco dimensiones:

- Un componente económico que se ocupa de la creación de riqueza y del mejoramiento de las condiciones materiales de la vida.
- Un ingrediente social que se mide como bienestar en salud, educación, vivienda y trabajo.
- Una dimensión política que apunta a valores tales como derechos humanos, la libertad política, los derechos civiles y alguna forma de democracia.
- Una dimensión cultural en reconocimiento de que la cultura confiere identidad y autoestima a la gente.
- Y una quinta dimensión llamada paradigma de la vida plena, la cual se refiere a los sistemas de significado, símbolos y creencias relacionadas con el significado último de la vida y de la historia. El desarrollo humano integral es todas estas cosas.

Un seminario realizado unos años antes sobre los componentes esenciales del desarrollo en América Latina llegó casi a las mismas conclusiones. La definición comprensiva de desarrollo se centró

en cuatro pares de palabras: crecimiento económico, distribución equitativa, participación/vulnerabilidad y valores trascendentales.¹³ Los dos últimos pares requieren una explicación. La participación es la voz decisiva ejercida por la gente afectada por las decisiones políticas. La vulnerabilidad es la otra moneda de la participación: la gente pobre, regiones y naciones, deben resultar menos vulnerables a las decisiones que puedan producir impacto en ellos. Las palabras "valores trascendentales" hacen surgir la vital pregunta: "¿Vive el hombre solo del PNB?" David Pollock escribe:

"Supongamos que el pastel económico de una nación crece. Supongamos además que hay un elevado grado de equidad en la manera como se distribuyen los frutos del pastel económico. Finalmente, supongamos que las decisiones que afecten la producción y el consumo (nacional e internacionalmente) de ese pastel involucre a todos los afectados. ¿Es este el final de todo? ¿Vive el hombre solamente del PNB? Tal vez lo anterior ha sido la línea de pensamiento predominante en la época de la posguerra, dado que a corto plazo los decisores de políticas han de concentrarse en el apremiante asunto de ingresos mayores para las masas, sobre todo de aquéllas que se encuentran por debajo del límite de la pobreza. Empero, a pesar de la importancia de estos objetivos a corto plazo, deberíamos hacernos preguntas más elevadas. ¿No deberíamos sacar provecho de una visión de largo plazo y preguntarnos qué tipo de persona desearía América Latina que surgiera para final del siglo? ¿Cuáles son los valores trascendentales -culturales, éticos, artísticos, religiosos, morales- que se prolongan más allá de los funcionamientos del sistema meramente económico y social? ¿Cómo atraer a la juventud, la cual se alimenta de sueños tanto como de pan? ¿Cuál, en suma, será la nueva cara de la sociedad de América Latina en el futuro y qué valores humanos estarán detrás de este nuevo semblante?"¹⁴

¹³ David H. Pollock, "A Latin American Strategy to the Year 2000: Can the past Serve as a Guide to the Future?", *Latin American Prospects for the 80's: What Kinds of Development?* Ottawa: Norman Patterson School of International Affairs, Carleton University, Conference Proceedings, vol. 1, nov. 1980, pp. 1-37.

¹⁴ Pollock, *Ibidem*, p. 9

Cada una de las cinco dimensiones del desarrollo ennumeradas por Marga y las cuatro dimensiones de Pollock están cargadas de valor. En efecto, las opciones de desarrollo formulan otra vez, y de un modo nuevo, preguntas filosóficas antiguas.

2. Cuestiones normativas

El desarrollo pone en evidencia tres cuestiones morales:

a) ¿Cuál es la relación entre la plenitud del bien y la abundancia de bienes?

b) ¿Cuál es el fundamento de la justicia en y entre las Sociedades?

c) ¿Qué criterios gobiernan la actitud de las sociedades con respecto a las fuerzas de la naturaleza y de la tecnología?

Si responder a estas preguntas -normativa e institucionalmente- de una manera satisfactoria es lo que hace a un país desarrollado, entonces se sigue que no toda nación con un alto ingreso per cápita es realmente desarrollada.¹⁵ Se pierde la "dinámica concreta del desarrollo"¹⁶ si no se examinan los ideales y las instituciones de la vida buena y de la sociedad buena.¹⁷

Lo que hace a estas antiguas cuestiones morales, específicamente relacionadas con el desarrollo, y a las antiguas respuestas obsoletas, es el carácter único del grupo de condiciones modernas.

a) La primera de estas condiciones modernas es la inmensa escala de la mayoría de las actividades humanas. Con respecto al tamaño de nuestras ciudades, burocracias y fábricas, y con respecto al mero volumen de imágenes y fantasías que atacan a nuestros sentidos, hemos llegado a un punto en donde, como Hegel decía: "una diferencia cuantitativa produce un cambio cualitativo".

¹⁵ Para una exposición anterior de este punto, véase, Denis Goulet, "The United States: A Case of Anti-Development?", *Motive*, enero 1970, pp.6-13.

¹⁶ Cf. L.J. Lebrét, *Dynamique Concrète du Développement*, Paris: Les Editions Ouvrières, 1961.

¹⁷ Cf. Anthony Arblaster and Steven Lukes, eds. *The Good Society: A Book of Readings*. Nueva York: Harper Torchbooks, 1971.

b) El segundo rasgo moderno es la complejidad técnica y la especializada división del trabajo que de ahí resulta. No hay habilidad manual, intelectual o artística, que nos pueda equipar para lidiar adecuadamente con todas nuestras necesidades de unidad, integración y apertura al cambio. Anhelamos nuevos hechos, pero nos abruma la sobre-información, y no podemos encontrar una sabiduría a la altura de nuestra ciencia, ni hilos unificadores alrededor de los cuales podamos tejer la incontable trama de nuestro conocimiento en expansión.

En un mundo así se vuelve casi imposible responder a preguntas tan abrumadoramente simples tales como: ¿Qué es una vida buena y cuál es la relación entre los bienes y el bien, cuál es la base de la justicia y la equidad, y cuál es la posición correcta con respecto de la naturaleza y tecnología?

c) Una tercera condición contextual de la vida moderna es la red de interdependencia que transforma los acontecimientos locales en sucesos globales y causa que los conflictos internacionales choquen con los destinos locales. La creciente interdependencia de las naciones, comunidades e individuos es un arma de dos filos, algo al mismo tiempo bueno y malo.¹⁸ Después de un reportaje televisivo se rescata a poblaciones hambrientas de pastores etíopes con alimento aerotransportado desde Nebraska. Pero también armas y mercenarios estadounidenses pueden usarse para matar a campesinos inocentes en Nicaragua por razones que no tienen relación con sus decisiones locales y con las de sus adalides nacionales.

d) La cuarta y más dramática condición moderna es el intervalo cada vez más pequeño entre los cambios propuestos o impuestos a las comunidades humanas indigentes y el plazo que enfrentan para reaccionar ante estos cambios, de manera que puedan proteger su integridad. Los medios de comunicación, la medicina moderna y la tecnología, constantemente afectan la conciencia, los valores y los destinos de la gente, dejándole poco tiempo para consultarse a sí misma, a sus tradiciones o a sus imágenes del futuro con vistas a dar forma a una respuesta sensata.

¹⁸ Esta ambigüedad, en cuanto afecta a las relaciones internacionales, se examina en Denis Goulet, "World Interdependence: Verbal Smokescreen or New Ethic" en *Development paper No. 21*, Washington, D.C.: Overseas Development Council, marzo 1976, pp.1-36.

Gracias a estas cuatro condiciones característicamente modernas, las cuestiones morales que todas las sociedades enfrentaron en el pasado se han convertido en cuestiones contemporáneas relacionadas con el desarrollo. En general, sin embargo, estas preguntas normativas han sido pasadas por alto o mal contestadas por parte de los expertos del desarrollo y por los éticos. Galbraith reprende a sus colegas economistas cuando se lamenta de que:

“La exigencia última de la planeación del desarrollo moderno es la de incorporar una teoría del consumo... el enfoque de para qué es en el fondo la producción ha sido sorprendentemente poco discutido y ha sido echado de menos demasiado poco ...*Más importante es: ¿Qué clase de consumo se debe planear?*”¹⁹ *¿Debe la capacidad productiva ser usada para producir una suficiencia de bienes esenciales para alcanzar las necesidades de todos, o debe producir cualquier tipo de bienes para que sean comprados por aquéllos que poseen el poder efectivo de compra?*

Muchos de los expertos del desarrollo evitan las cuestiones cargadas de valor, tachándolas de no científicas e impresionistas. Los éticos por su parte rara vez han tomado los procesos de desarrollo y sus conflictos como materia prima de su reflexión moral. Al permanecer fuera de la dinámica del cambio social, los éticos corren el riesgo de encerrarse dentro de formas estériles de moralismo que son inútiles o positivamente dañinas. Las respuestas a las cuestiones normativas planteadas por el desarrollo no preexisten en ninguna doctrina, ni son fáciles de proporcionar. No son suficientes ni las sabidurías antiguas interpretadas de forma estática, ni los acrílicos enfoques científicos modernos. Respuestas bien fundadas sólo pueden resultar del diálogo entre las sabidurías antiguas y los enfoques modernos de una manera tal que se eviten el etnocentrismo, el dogmatismo y la manipulación ideológica.²⁰

La tarea es difícil, ya que el lenguaje del desarrollo oculta dos ambigüedades. Un término idéntico designa a la vez la meta del proceso de cambio -a saber, cierta idea de una mejor vida- y esos

¹⁹John Kenneth Galbraith, *Economic Development in Perspective*, Cambridge, MA.: Harvard University Press, 1962, p.43.

²⁰ Cf. Robert Váchon, “Développement et Libération dans une Perspective Interculturelle et Cosmique” en *Bulletin Monchamin B*, No. 2, Cahier 49, 1975, pp.3-30.

mismísimos procesos que se aceptan como medios para alcanzar la meta. Aún más, el término "desarrollo" se puede usar ya sea normativa o descriptivamente.

Uno habla descriptivamente cuando enumera el índice de crecimiento del PNB de un país, la balanza de pagos, el índice de ahorro o inversiones. No obstante, uno puede cambiar al lenguaje normativo y condenar estos logros tildándolos de modernización sin desarrollo o censurado el fracaso del crecimiento cuantitativo para producir un desarrollo humano. Estas ambigüedades gemelas son inevitables, ya que el desarrollo es simultáneamente una meta y un medio para lograrlo, una designación de lo que es, así como un indicador de lo que debe ser.

¿Es imposible el discurso serio en torno al desarrollo excepto en términos éticos? David Apter, politólogo norteamericano, explica que:

"Tal vez la consecuencia más importante del estudio de la modernización es que nos devuelve a la búsqueda de primeros principios. Con ello quiero decir que se requiere de la unidad de los modos moral y analítico de pensamiento".²¹

Por ello, la ética del desarrollo debe tomar su lugar al lado de la economía del desarrollo, de la política, de la antropología y de la planeación, para analizar y resolver problemas que son inseparablemente de naturaleza económica, social, política, cultural, técnica y ética. Sin embargo, es sensato que los éticos muestren humildad al ingresar a las esferas de la política, ya que su desempeño pasado, en tales esferas, es en conjunto desalentador.

3. Desempeño ético

A pesar de que la economía está haciendo resucitar cuestiones teleológicas, por largo tiempo consideradas territorio de la filosofía, nada ha equipado a la economía para responder a sus propias preguntas. Consecuentemente más y más economistas recurren a la ética.

²¹ David Apter, *The politics of Modernization*, Chicago: University of Chicago Press, 1965, pp.5-6.

No obstante, desde la separación de la economía del estudio de las costumbres morales, la ética ha tenido una carrera deprimente. Por eso, se encuentra incapaz de dar respuesta a las problemáticas cuestiones normativas del desarrollo.

¿Por qué está la ética moderna tan mal preparada para responder a las cuestiones normativas planteadas por la economía del desarrollo? La emancipación de la economía respecto de la filosofía moral es sólo una manifestación de la tendencia general a la especialización del conocimiento. Se han hecho grandes avances desde la Ilustración por aquellas ramas del saber que se apoyan en la investigación empírica derivada de teorías revisables y no deductivas. El mayor progreso metodológico se dio en las ciencias naturales. Dicho proceso facilita enormemente la observación y clasificación y ha sido el trampolín para importantes adelantos teóricos (la evolución, la relatividad, la astrofísica). Más tarde, las “ciencias del hombre”, tomando prestado abundantemente de las ciencias naturales, han alcanzado también niveles impresionantes de generalidad teórica (teoría de sistemas y teoría general de la acción). Pero las ciencias sociales tratan de la vida y aun los avances recientes no han disipado el creciente malestar de los científicos sociales ante la complejidad de la vida.

La ética, por su parte, una vez que hubo perdido su efectiva función como establecedora de las normas de la sociedad, se extravió por diversos caminos. Muy rápidamente todas las filosofías se desprestigiaron. Así, con cada nuevo éxito del método experimental y con la creciente ascendencia de las ciencias empíricas, la especulación filosófica se empezó a considerar un “método de café”, de dudoso valor.²² Numerosos filósofos contemporáneos han tomado las rutas altamente subjetivas del existencialismo, un laberinto selvático repleto de caminos serpenteantes. Otros más han abrazado las prescripciones de la doctrina marxista y se han convertido en exégetas de una nueva sagrada escritura, la del materialismo dialéctico. Un tercer grupo, realmente pocos en número y con influencia limitada, mantiene su lealtad a la moralidad de “la ley natural”. Sin embargo, la mayoría de

²² Sobre esto, cf. James K. Feibleman, *The Institutions of Society*, London: George Allen & Unwin, 1956, p. 61.

los moralistas teóricos en los países “desarrollados” han optado por el camino del positivismo, el cual abandona las prescripciones normativas señalando que son pretenciosas, no-científicas o aún más: ambas. En su lugar, esta moral trata de derivar las directrices para la acción social a partir de las preferencias sociales, la ley positiva, los condicionamientos psicológicos o las demandas de la eficiencia. Tal como lo admite la moral positivista considera la teleología como sin sentido. Así pues, cuando los economistas cuestionan sobre el “para qué” del consumo o cuál es el tipo de bienes que promueven la vida buena, o cuál es la naturaleza del bienestar, la ética positivista no tiene nada que decir.

Es cierto que la ética marxista sí ofrece un conjunto de respuestas a estas interrogantes. Pero, como lo reconoce un creciente número de sus propios defensores contemporáneos, la ética marxista ha venido viviendo, largo tiempo, bajo el hechizo de su propio dogma y se ha rehusado a examinar un amplio conjunto de interrogantes profundamente significativas, sobre la base de que son sólo vestigios de la “decadencia burguesa”.²³ En años recientes, sin embargo, ciertos moralistas marxistas han empezado a considerar la pesquisa ética como un proceso esencialmente abierto, sin respuestas predeterminadas. Para señalarlo con las palabras de Gilbert y Gugler, especialistas en urbanismo del Tercer Mundo: “Como cualquier otra teoría, mientras más se acerca a la realidad, el análisis neo-marxista, se hace más complejo y tiene menos capacidad de predecir el futuro”.²⁴ Por su parte los existencialistas han rechazado la ética social como algo sin importancia o bien se han comprometido en esfuerzos, muchas veces tortuosos, auto-analíticos (o autojustificativos), por construir puentes dialécticos entre las demandas de la filosofía social por una parte y por otra, su compromiso cuasi-absoluto con la libertad personal como valor último.

²³ Cf., e.g. Adam Schaff *A Philosophy of Man*, London: Lawrence & Wishart, 1963; the contributions of Roger Garaudy, Ernst Fisher, et al. en *Dialogue*, revista internacional publicada por Forum (Viena), especialmente Vol. I, No. 1, Primavera 1968, pp.104 ss. También Peter Smollett-Smolka, “Revisionist International”, *New Statesman*, Abril 28, 1967, p. 570.

²⁴ Alan Gilbert y Josef Gugler, *Cities, Poverty and Development*, Oxford: Oxford University Press, 1982, p. 12. Citado en Mohammad A. Qadeer, “Understanding Third World Cities: Perceptions and Prescriptions”. *Third World Affairs 1985*, London: Third World Foundation for Social and Economic Studies, 1985, p. 341.

Estos compromisos con la libertad personal necesariamente hacen que la formulación de una ética social sea difícil. Camus por una parte y, en términos más claramente críticos, Sartre ha puesto sin duda los fundamentos para construir un puente entre el vacío de la ética social y la personal. Pero su lenguaje y estilo están tan fuertemente condicionados por su particular experiencia histórica de la Segunda Guerra Mundial y de la posguerra en Francia, que su moralidad "social" ha experimentado dificultades en obtener una amplia aceptación en los países en desarrollo. Como un resultado de ello, muchos filósofos sociales latinoamericanos encuentran al marxismo mucho más atractivo que al existencialismo. Para el filósofo brasileño Vieira Pinto, "la filosofía de la existencia, entre todas las doctrinas contemporáneas, es la que expone a sus seguidores de manera más fuerte al peligro de la enajenación". Considera que la razón es que "la filosofía existencial es la filosofía de los centros de dominación sobre las regiones en desarrollo".²⁵

De esta manera, los economistas del desarrollo no reciben mucha ayuda normativa de los filósofos morales, aún cuando la buscan. En asuntos de importancia para los actores de políticas y los planificadores del desarrollo, los sistemas éticos disponibles proveen poca luz. Los existencialistas son demasiado individualistas y complejos; los marxistas demasiado prescriptivos deductivamente y no responden de manera suficiente a las relatividades sociales y simbólicas. Los moralistas de la ley natural son vistos crecientemente como defensores de una doctrina confesional particular, en un mundo que se ha vuelto cada vez más secular y pluralista. Los positivistas sufren de una sobredosis de éxito en descripción y análisis, que resulta en una atrofia de su habilidad para comprometerse en investigación normativa y evaluativa. Dicho sin rodeos, la corriente dominante de la filosofía moral se ha secado.

Sin embargo, como nos lo dice el historiador de la filosofía Etienne Gilson: "La primera ley que se infiere de la experiencia

²⁵ Cf. Alvaro Vieira Pinto, *Consciência e Realidade Nacional*, Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960, pp. 65-66. Uno no debe ser demasiado tajante, sin embargo, en cuanto a la aceptación de Sartre en los países subdesarrollados. Después de todo, Sartre escribió el prefacio al libro de Fanon, *Los condenados de la tierra*, 1961. Cf. también A. A. Fatouros, "Sartre on Colonialism", *World Politics*, vol. XVII, No. 4, julio 1965, pp. 703-720.

filosófica es que la filosofía siempre entierra a sus enterradores”.²⁶ Durante más de veinticinco siglos la muerte de la filosofía ha sido seguida por su renacimiento. El actual estado moribundo de la filosofía moral es quizá un presagio de una nueva primavera. Entre los signos que parecen presagiar la nueva primavera se encuentran los amplios debates generados por la publicación del estudio de Rawls sobre la justicia en 1971 y el florecimiento de la literatura normativa sobre ecología y desarrollo. Pocos son los sistemas filosóficos contemporáneos que tratan de proporcionar una explicación total de la realidad, esto se debe en parte a que los filósofos saben lo difícil que es llegar a una síntesis de realidades que son en sí mismas tan fluidas y complejas. La investigación permanente sobre el significado sigue adelante y se encuentran en gestación nuevas filosofías, cuyos sellos distintivos son la ausencia de dogmatismo, la reacción contra las formas simplistas de relativismo y un genuino espíritu autocrítico.

Puede ser que en esto se encuentre en juego una ley “económica”: las sociedades humanas no pueden permanecer por mucho tiempo a menos que se satisfaga su necesidad de significado a través de filosofías adecuadas. En la actualidad tanto la tecnología como el efecto de demostración en masa desafían los valores de todas las sociedades. Los informes de las Naciones Unidas, los planes de desarrollo y los documentos sobre ayuda invocan repetidamente términos normativos como son “una vida mejor”, “mayor equidad en la distribución de la riqueza” y la necesidad de asegurar un “mejoramiento social” para todos. Ésta es una prueba clara de que existe una “demanda” para obtener una ética del desarrollo. Es por el lado de la “oferta” que existe la necesidad. Si los filósofos morales se muestran incapaces de ofrecer las respuestas, o si se refugian en conceptos ajenos a las experiencias reales, que son las únicas que pueden proveer de materia prima para su reflexión ética sobre el desarrollo, otros serán los que traten de formular una ética del desarrollo. Lo tratarán de lograr los economistas, antropólogos, sociólogos o psicólogos. Estos corren el riesgo de ser reduccionistas. Una posibilidad más alarmante es que lo hagan los demagogos políticos, los manipuladores

²⁶ Etienne Gilson, *The Unity of Philosophical Experience*, Nueva York: Charles Scribner & Sons, 1937, p. 306.

tecnológicos, o los sumos sacerdotes del control mental ideológico. Quizá todavía haya tiempo para que los filósofos morales dejen de “moralizar” y se dediquen a un análisis serio de los problemas éticos que nos presenta el desarrollo, el subdesarrollo y la planeación. Para tener éxito deberán ir al mercado, a la fábrica, a las oficinas de planeación y a los proyectos de irrigación y crear estrategias éticas de toma de decisiones sociales que entren a la dinámica y a los sistemas limitantes de los principales instrumentos de política: administrativos, técnicos y políticos.

Debido a que las decisiones sobre el desarrollo presentan interrogantes con carga valoral, exigen análisis éticos que requiere tanto rigor y sistematicidad como el que utilizan los planificadores económicos o los diseñadores de proyectos técnicos. Por lo tanto es importante identificar un enfoque para la elaboración de la estrategia ética que sea capaz de iluminar las decisiones mencionadas.

4. Ética como “Medio de los medios”

No cualquier enfoque ético o “forma de hacer ética” es adecuado al trabajo de integrar los dominios del diagnóstico y de la política del desarrollo en sus aspectos valorales. Es mucho más sencillo señalar lo que NO se debe hacer que especificar lo se necesita. Evidentemente no puede servir una ética deductiva abstracta. La disciplina del desarrollo es un arte no una ciencia: trata con decisiones y acciones que se toman en áreas de elevada incertidumbre y no con patrones ordenados o perfectos de lógica o de diseño. En asuntos del desarrollo se requiere de una gran sabiduría práctica. La sabiduría logra sacar unidad de la multiplicidad solamente después de haber enfrentado las contradicciones y la complejidad. En esto se distingue de la ingenuidad, la cual tiene unidad de significado a través de evitar la contradicción y la complejidad. Ninguna ética del desarrollo puede ser adecuada si es etnocéntrica o reduccionista. Al contrario, la ética del desarrollo debe prestar atención a los imperativos económicos y políticos, reconociendo sin embargo que éstos operan en escenarios muy diversos, caracterizados por los más variados antecedentes culturales, dotación de recursos y sistemas de significado. Quizá la mejor manera de caracterizar la forma en que debe operar la ética del

desarrollo es el decir que ésta debe llegar a ser “un medio de los medios.” ¿Cómo podemos interpretar esta enigmática frase?

En un estudio crítico sobre Nietzsche publicado en 1975, el filósofo francés Gustave Thibon vuelve a colocar en su lugar el “ideal Nitzscheano de la santificación del poder. Hasta entonces la pureza y el poder podían coexistir, una separada del otro. Era posible que, sin causar mucho daño, el poder permaneciera espiritualmente impuro y la pureza materialmente ineficaz, sencillamente porque el poder tenía los medios limitados a su disposición: los peores caprichos de los césares no amenazaban totalmente el equilibrio y sobrevivencia de la humanidad. Pero hoy en día el poder dispone de medios casi infinitos de destrucción; por lo tanto, ¿podemos buscar la salvación en otro lugar que no sea en la unión de la fuerza con la sabiduría?”²⁷

Lo que Thibon busca, no es una nueva legitimación del poder político, sino más bien una forma de convertir el poder en una ética más elevada.

Los moralistas no pueden ya imaginar que la ética puede exorcizar al mal de los dominios del poder político solamente a través de la predicación de ideales nobles. El escritor jesuita norteamericano, James Schall argumenta que los cristianos “no tienen una doctrina social y política formal y que tienen la libertad de asumir cualquier forma ideológica o práctica que deseen, para lograr los objetivos del cristianismo”.²⁸ Dicho de otra manera, el Evangelio no emite una justificación del capitalismo o del socialismo, o en favor del cambio social o por el “status quo”. Sin embargo, este punto de vista es repudiado vigorosamente por un creciente número de pacifistas radicales. El principal entre ellos es John Howard Yoder quien sostiene que “el ministerio y las afirmaciones de Jesús se pueden verdaderamente entender, no como una presentación a los hombres de una evasión de opciones políticas, sino de la elección de una opción social-política-ética particular”.²⁹ Sin embargo, no importa cuál sea la

²⁷ Gustave Thibon, *Nietzsche ou le déclin de l'Esprit*, Paris: Fayard, 1975, p. 75. Traducción añadida.

²⁸ James V. Schall, “The Nonexistence of Christian Political Philosophy”, *Worldwide* 19, abril 1976, p. 26.

²⁹ John Howard Yoder, *The Politics of Jesus*, Grand Rapids: Williams B. Eerdmans Publishing Co., 1971, p. 23. Cf. Richard K. Taylor, *Economic and the Gospel*, Filadelfia: United Church Press, 1973. Un intento útil de evaluar el significado de los desacuerdos en estos temas se encuentra en James

posición teórica de uno, es indudable la llamada profética a la liberación que inspiran los teólogos de la liberación de América Latina, Asia y África. No obstante, ninguna teología de la liberación o ética del desarrollo tendrá poder prescriptivo a menos que nos pueda llevar más allá del puro moralismo. De alguna manera la ética deberá adentrarse en la dinámica valoral de los instrumentos utilizados por los agentes del desarrollo y convertirse, podríamos decir, en un "medio de los medios".

Los moralistas no cumplirán su deber si solamente presentan los valores moralmente aceptables para que sean los fines u objetivos de la acción política y económica. Tampoco es suficiente que evalúen a la luz de algún valor moral extrínseco los instrumentos económicos o políticos utilizados para perseguir esos fines. Más bien, los moralistas deberán analizar y poner al descubierto el contenido valoral de estos instrumentos desde dentro de su propia dinámica. Por ejemplo, deberán interrogarse si una política de promoción de exportaciones favorece la equidad o no, si consolida las frágiles culturas locales o no, etc. Se debe de realizar un cierto "desmenuzamiento" fenomenológico del contenido valoral -tanto negativo como positivo- que se encuentre presente de manera latente en los medios escogidos por los técnicos que toman las decisiones. Todo juicio moral se deberá relacionar, de manera realista, con los datos técnicos concernientes al problema que se estudia. Es más, ese juicio deberá utilizar esos datos de manera tal, que los expertos profesionales puedan reconocerlos como fieles a las exigencias de sus disciplinas. Es este el sentido en el que la ética debe servir como "medio de los medios", es decir como faro moral que ilumina las cuestiones valorales que se encuentran enterradas dentro de los medios instrumentales que utilizan quienes toman las decisiones y quienes resuelven los problemas en diversos campos.

Son demasiados los moralistas que, al comentar sobre la justicia social, se quedan satisfechos con trazar fines ideales y juzgar negativamente los medios que los políticos, planificadores u otros utilizan para movilizar las energías sociales. Este enfoque falla porque se mantiene al margen de los criterios de decisión que son invocados

W. Flower, "Faith, Liberation and Human Development", in *The Thirskfield-Jones Lectures*, Gannon Theological Seminary, Febrero 26-27, 1974, pp. 1-33.

por aquéllos que, al realizar su trabajo de toma de decisiones, hacen y deshacen los valores sociales. Se puede legítimamente postular para la ética el papel asignado a la sociología por Ralf Dahrendorf, cuando señala:

“El papel del sociólogo es considerar cómo sería la moderna sociedad civilizada, y cuáles serían los caminos que llevarán a ella. Esa es la esfera de la teoría. Es también papel del sociólogo, una vez que tiene sus teorías, tomar parte en el proceso de cambiar la realidad al hacer que lo razonable sea real. Ésta es precisamente la esfera de la práctica”.³⁰

La ética genuina es un cierto tipo de praxis,³¹ que genera la reflexión crítica sobre el contenido valoral y el significado de las acciones sociales de uno. Al contrario de un tratamiento meramente extrínseco sobre los medios, la praxis ética condiciona las opciones y las prioridades al asignar lealtades valorales relativas a las necesidades esenciales, a las relaciones básicas de poder y a los criterios para determinar los niveles tolerables de sufrimiento humano en la promoción del cambio social.³² Diferentes estrategias de desarrollo, programas y proyectos tienen impactos diversos sobre las poblaciones víctimas de la pobreza, de los privilegios de clase, de la explotación económica o de la dominación política. Por esta razón toda ética de la justicia social y de la equidad necesita aprovechar los instrumentos concretos que apoyen la lucha que llevan a cabo las clases sociales que se encuentran en el peldaño más bajo de la escala social. Es un ejercicio vacío, si es que no hipócrita, el hablar de manera retórica de la dignidad humana a menos que uno construya estructuras sociales que promuevan la dignidad humana y eliminen lo que la impide: las enfermedades endémicas, la pobreza crónica, un injusto sistema de tenencia de la tierra o la falta de poder político. Existe un nexo vital entre las opciones básicas sobre los valores que tiene una sociedad y sus preferencias sobre la estrategia de desarrollo, así como los criterios que aplica en todas

³⁰ Citado en David Walker, "Ralf Dahrendorf's Vision for the London School of Economics", *Change*, No. 5, junio 1976, p. 24.

³¹ Véase, Richard J. Bernstein, *Praxis and Action*, Filadelfia: University of Philadelphia Press, 1971.

³² Sobre costos humanos, véase, Peter L. Berger, *Pyramids of Sacrifice*, Nueva York: Basic Books, 1974. Para una reseña crítica de Berger, véase, Denis Goulet, "Pyramids of Sacrifice: The High Price of Social Change", *Christianity and Crisis*, 34, 1975, pp. 231-237.

las áreas específicas de política, sean el empleo, la inversión, los impuestos o la educación.

Obviamente la ética trata sobre los medios de la acción humana, pero como escribe Morris Ginsberg: "Trata también de los valores relativos de los distintos fines en relación con los costos involucrados en su obtención; esta tarea no la puede cumplir adecuadamente si no realiza una investigación sobre las necesidades humanas básicas y las bases de nuestras preferencias y opciones".³³ Algunos valores son fines que son válidos en sí mismos. Estos valores guían y orientan, aunque no puedan dirigir completamente, la elección de los medios apropiados para alcanzarlos. La manera en la que la ética trata a los medios es crucial. Como se señaló más arriba, la ética debe tratar incansablemente por ser "un medio de los medios", transmitiendo desde el interior los propios instrumentos y restricciones que rodean a las decisiones y a las acciones, así como las lealtades a ciertos valores y criterios valorales. El mayor peligro al que se enfrenta esta empresa es que los éticos del desarrollo caigan en cumplir el papel que jugaron los predicadores de las plantaciones esclavistas, es decir, justificaban la conciencia a los ricos en tanto que daban consuelo "de otro mundo" a las víctimas de las estructuras injustas. Por ello los éticos del desarrollo no pueden cumplir su función con solamente atar las aspiraciones o los valores humanos a imperativos del desarrollo tales como el crecimiento, la modernización o aún el cambio estructural. En esta forma se trata a los valores de manera instrumental, como meras ayudas u obstáculos para metas que han sido aceptadas acríticamente como valores. En el fondo, el desarrollo mismo debe ser sometido de manera crítica a las pruebas de valor de la justicia, el crecimiento humano, la liberación espiritual y las relaciones de reciprocidad. Estos valores juzgan al desarrollo y no viceversa. El punto que deseo resaltar es que los valores solamente pueden juzgar las opciones de desarrollo introduciéndose en su especificidad concreta. Existe una sana razón epistemológica para esto: que mientras más se acerque un conocimiento a los seres humanos -especialmente en su contexto social- más difícil le será mantener una verdadera diferenciación entre las conexiones observadas entre los fenómenos y la organización de

³³ Morris Ginsberg, *On Justice in Society*, Nueva York: Penguin Books, 1965, p. 29

los fines de acción. Como lo explica el filósofo francés contemporáneo, G. C. Granger: "Lo que distingue epistemológicamente una economía 'humana' de la ciencia tradicional no es que esa economía aspire a ser normativa, sino más bien que asigna un valor y una función, en la búsqueda del conocimiento, a la dialéctica de la intervención consciente de un agente humano sobre los productos de su propia cultura".³⁴

5. Niveles y campos del discurso ético

El discurso ético se conduce en cuatro niveles diversos: fines generales, criterios específicos que determinan cuándo esos fines existen en situaciones concretas, conjuntos de medios interrelacionados o sistemas que constituyen estrategias compatibles o incompatibles con los fines que se buscan y cada uno de los medios tomados de manera separada.³⁵

Las principales discrepancias éticas en cuestiones de cambio social se presentan en los dos campos intermedios: los criterios que especifican cuándo efectivamente se logran los fines y el sistema de medios o estrategias desplegados para obtener los objetivos que se persiguen. Por otra parte, la discusión sobre los objetivos generales, pocas veces engendra debates debido a la sencilla razón de que estos fines son universales y son fáciles de disimular tras cortinas de humo verbales. Por eso, incluso los tiranos profesan amar a la libertad y los guerrilleros, la paz.

El cuarto nivel, el relativo a los medios individuales, provoca pocas discrepancias porque normalmente a cada medio puede dársele un buen o un mal uso y no permite una caracterización ética de bondad o maldad excepto mediante una referencia a las diversas circunstancias, motivaciones, limitaciones o consecuencias con las que se ejecuta. Así pues no es de sorprender que la mayor parte de las

³⁴ G.C. Granger, *Méthodologie économique*, citado en Hugues Puel, "Au fondement du développement: la problématique des besoins essentiels", en *Foi et Développement*, París: Centre Lebret, No. 149/150, abril-mayo 1987, p. 5.

³⁵ Sobre esto véase, Denis Goulet, *Ética del Desarrollo*, Barcelona/Montevidео: Estela/IEPAL, 1965, pp. 77-80.

discusiones se realicen sobre los dos niveles intermedios, porque bien sabemos que las diferencias metodológicas generalmente enmascaran divergencias ideológicas. La posición que uno tiene sobre los fines se ve revelada de manera dramática a través de los medios que uno adopta para obtenerlos. En consecuencia, la ética del desarrollo como "medio de los medios", requiere no sólo que los moralistas presenten fines ideales y juzguen los medios usados por otros para perseguir estos u otros fines, sino más bien que los tomadores de decisiones, familiarizados con las limitaciones que rodean las opciones vitales, promuevan los valores por los que luchan los grupos oprimidos o subdesarrollados: una mayor justicia, una suficiencia decente de bienes para todos y un acceso equitativo a los avances humanos obtenidos en los campos de la tecnología, la organización y la investigación.

Esta postura difiere de manera cualitativa de una ética de la pura eficiencia en la resolución de problemas sociales o de la mera racionalización y defensa de los intereses de una élite.³⁶ La diferencia se encuentra en la elección entre una visión de la política como el arte de lo posible (con la manipulación de las posibilidades dentro de ciertos parámetros) o la visión de la política como el arte de crear nuevas posibilidades (mediante la alteración de los parámetros mismos). Se debe escoger de manera decisiva entre estas dos visiones de las posibilidades políticas. Esto es así porque la política de desarrollo consiste en esencia en la creación de nuevas posibilidades y no en la sola reasignación de fuentes de poder, influencia y riqueza dentro de las sociedades. En la mayor parte de los casos se requieren cambios estructurales. Por ello, los promotores del desarrollo deben ser transformadores de sistemas y no meros mantenedores de sistemas. De hecho, los profesionistas del desarrollo deberán adoptar como su "imperativo moral en el desarrollo" aquellas estrategias que aprovechan las fuerzas sociales existentes implementando los valores a los que les dan su lealtad. Esto significa, en la práctica, el preferir las estrategias, programas y proyectos (e incluso las formas de llegar a decisiones) que conceden más importancia a las consideraciones éticas que a los criterios técnicos de eficiencia.

³⁶ Sobre esto, véase la interesante exposición del tema "mercenarios del status quo" en Tibor Mende, *From Aid to Recolonization*, Nueva York: Pantheon, 1973, pp. 86-129.

En circunstancias ideales, los éticos compartirían la responsabilidad de las consecuencias prácticas de decisiones conjuntas, tomadas por equipos de planificadores del desarrollo, economistas y técnicos. A menos que los economistas, planificadores y técnicos evalúen la importancia ética de sus criterios de decisión, desde dentro de la dinámica de cada una de sus especialidades, caerán ante los determinismos de lo que Ellul llama "la pura técnica".³⁷ A la inversa, los éticos requieren el insumo crítico por parte de los solucionadores si quieren evitar un moralismo puramente extrínseco. Solamente una interacción dinámica entre las dos categorías de interlocutores puede llevar a la formulación de estrategias éticas que sean un "medio de los medios".

La ética del desarrollo tiene el mandato claro de adoptar una metodología o procedimiento intrínseco. No es menos aguda su necesidad de una visión clara de sus tareas y funciones. La primera tarea de la ética del desarrollo es la de izar, a gran altura, ciertos estandartes, que proclamen valores tales como:

- la prioridad de las necesidades sobre los deseos (lo que los economistas llaman demanda efectiva);
- la obligación inherente a las naciones y poblaciones más favorecidas de practicar la solidaridad efectiva con los menos favorecidos. Estas obligaciones están basadas en la justicia y no solamente en una caridad opcional;
- la insistencia de que las demandas de la justicia son estructurales e institucionales y no sólo de comportamiento o reductibles a cambios de política; y
- una exégesis de la política como el arte de lo posible, que defina el papel de la política de desarrollo como aquella que crea nuevas fronteras de posibilidad y no sólo manipula los recursos (riqueza, poder, información e influencia) dentro de unos parámetros de posibilidad definidos previamente, de una manera estática.

³⁷ Véase Jacques Ellul, *The Technological Society*, Nueva York: Alfred A. Knopf, 1965. Véase también, J. Ellul, *The Technological System*, Nueva York: Continuum, 1980. El peligro de abdicar a las exigencias de la "técnica pura" en el campo de la política aparece bien ilustrado en Charles Frankel, "Morality and U.S. Foreign Policy", *Worldview* 18, junio 1975, pp. 13-23.

Sin embargo, es inútil levantar estandartes, sin justificarlos y defenderlos. La ética del desarrollo tiene que presentar sus razones intelectuales en favor de los valores que acabamos de enunciar. Deberá argumentar persuasivamente las razones por las cuales la solidaridad debe ser la norma y no una mera "selección" excluyente o una ética de la supervivencia. Si Garrett Hardin tiene razón al poner límites al altruismo,³⁸ la ética del desarrollo debe descubrir cómo deben ser trascendidos estos límites.

La segunda función esencial de la ética del desarrollo es la de formular estrategias éticas para los ámbitos en que se resuelven problemas sectoriales; estos van desde políticas de población, hasta códigos de inversión, de la estrategia de ayuda al exterior a las normas sobre transferencia de tecnología y a criterios para evaluar el comportamiento sobre el respeto de los derechos humanos.

Los éticos pueden realizar estrategias sólo si se adentran en las restricciones técnicas y políticas de cualquier campo de problemas y hacen explícitos los costos y beneficios, en términos de valores, de cada uno de los diagnósticos competentes y de las soluciones propuestas para los problemas. Tienen también que establecer criterios y procedimientos mediante los cuales los que toman las decisiones técnicas, políticas o administrativas puedan elegir sabiamente e instrumentar al más bajo costo posible lo que el sociólogo Peter Berger llama un cálculo de dolor y un cálculo de significado.³⁹

Max Millikan, el finado economista y planificador del desarrollo norteamericano, escribió allá por 1962 que:

"El proceso para formular un plan nacional debe ser uno en el cual los planificadores presenten a la comunidad, para ser discutidas, una gama de opciones críticas que muestren para cada alternativa las consecuencias sobre la sociedad en el caso de perseguir esa elección valoral de manera consistente y eficiente.

³⁸ Garret Hardin, *The Limits of Altruism*, Bloomington, In: Indiana University Press, 1977; también Garret Hardin, *Exploring New Ethics for Survival: The Voyage of the Spaceship Beagle*, Nueva York, N.Y.: Penguin Books, 1971.

³⁹ Peter L. Berger *Pyramids of Sacrifice*, New York, N.Y.: Basic Books, Inc., 1974.

Solamente a través de este proceso, la comunidad puede clarificar sus fines personales y sociales".⁴⁰

La triste realidad es que la mayor parte de la planeación del desarrollo no se realiza de esta manera, como tampoco sucede con el diseño de programas o proyectos. Una de las misiones de los éticos del desarrollo consiste en descubrir las formas de lograr que sea factible un proceso de planeación alternativo como el que se señala.⁴¹ Esto lo puede lograr el moralista al comprometerse, con otros, en una manera innovadora de toma de decisiones.

Tres racionalidades o aproximaciones básicas a la lógica convergen en la esfera de tomas de decisiones: el tecnológico, el político y el ético.⁴² Cada una de ellas tiene tanto objetivos diversos como un peculiar espíritu que la anima o procedimientos básicos. Los problemas surgen porque cada racionalidad se aproxima a las otras dos de una manera reduccionista y trata de imponer su visión sobre los objetivos y los procedimientos en el proceso de toma de decisiones. El resultado entonces son decisiones técnicamente bien fundadas que son políticamente irrealizables o moralmente inaceptables o bien, decisiones éticamente bien fundadas que son técnicamente ineficientes o políticamente imposibles. Las tres racionalidades operan en una interacción circular y no vertical. Se llegó a ello, a partir de la observación de innovaciones experimentales en las negociaciones, en casos tan dispares como los esquemas de reubicación de poblaciones por la construcción de una presa o la obtención de poder por parte de asociaciones campesinas que buscan redefinir los criterios de crédito para sus agremiados en grandes proyectos del Banco Mundial. Ésta es la única forma de evitar el reduccionismo, es la única forma de evitar malas decisiones garantizadas. Aquí será suficiente señalar que los éticos,

⁴⁰ Max F. Millikan, "The Planning Process and Planning Objectives in Developing Countries", *Organization, Planning, and Programming for Economic Development*, United States Papers prepared for the United Nations Conference on the Application of Science and Technology for the Less Developed Areas, vol. VIII, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1962, p. 35.

⁴¹ Véase una exposición detallada del tema de la planificación, en consulta con los grupos afectados en Denis Goulet, "Planificación del Desarrollo en Forma de Diálogo", *Estudios Andinos*, Vol. 2, No. 2, 1971-72, pp. 67-86.

⁴² Denis Goulet, "Three Rationalities in Development Decision-Making", *World Development*, vol. 14, No. 2, 1986, pp. 301-317.

tanto como los planificadores económicos y otros solucionadores de problemas del desarrollo, deben ganarse el derecho a hablar teórica y normativamente sobre el desarrollo. Mediante el compromiso en la acción, o al menos en la consulta con comunidades de lucha y necesitadas.

De una manera más consciente e intencional que otros especialistas, los éticos del desarrollo deben experimentar esa "revolución profesional" a la que llama Robert Chambers. Esta revolución de actitudes, o conversión, los aparta de los valores y de alianzas elitistas y los lleva hacia valores y alianzas con aquéllos que se han quedado sin poder y han sido despojados de recursos debido a las operaciones "normales" de transferencia de recursos.⁴³ Es precisamente, desde adentro de los sistemas de restricción que envuelven cualquier decisión sobre el desarrollo, que los éticos deben establecer la fenomenología de los valores en juego en estas decisiones y acciones.

6. En conclusión: la tarea esencial

La tarea esencial de la ética del desarrollo es hacer que las decisiones y las acciones sobre el desarrollo sean más humanas. Dicho de otra forma, es asegurar que los cambios dolorosos que se hacen en nombre del desarrollo y del progreso no conduzcan a un antidesarrollo que destruye culturas e individuos y que exige sacrificios indebidos en sufrimiento y bienestar social; todo ello en el nombre de las ganancias o de alguna ideología absolutizada o de un supuesto imperativo de eficiencia. La ética del desarrollo, como disciplina, es el pegamento conceptual que vincula los múltiples diagnósticos de los problemas con sus implicaciones de política, todo ello a través de un estudio explícitamente fenomenológico de los valores, lo cual descubrirá los costos valorales de varios cursos de acción.

Más fundamentalmente, sin embargo, la misión prioritaria de la ética del desarrollo es mantener viva la esperanza. Si utilizáramos solamente un cálculo racional de las futuras probabilidades, tendríamos que concluir que la empresa del desarrollo en la mayoría de los países

⁴³ Robert Chambers, "Putting 'last' thinking first: a professional revolution", *Third World Affairs*, Londres: Third World Foundations for Social and Economic Studies, 1985, pp. 78-94.

está condenada a fracasar. Los pobres nunca podrán alcanzar a los ricos, sean estas naciones, clases o personas, mientras estos continúen con un consumo derrochador y sigan ideando justificaciones ideológicas para no practicar la solidaridad con los menos desarrollados. Con toda probabilidad se continuarán ampliando las brechas de recursos y tecnología; y simultáneamente se continuarán destinando vastos recursos a armamentos destructivos. Las catástrofes generadas por la locura ambiental, la visión estrecha sobre la demografía y el no decir nada de la radiación nuclear o el envenenamiento radioactivo son también probables escenarios de desesperación. Seguramente, sentimientos exacerbados de soberanía nacional continuarán coexistiendo, junto a una necesidad, cada vez más urgente, de instituir nuevas formas de gobierno global y de resolución de problemas. Si consideramos cualquier proyección de escenario razonable para los próximos cincuenta años, tendremos que concluir que el desarrollo seguirá siendo el privilegio de unos cuantos, en tanto que el subdesarrollo será el destino de la gran mayoría. Sólo un cálculo trans-racional de esperanza, que se sitúe más allá del terreno visible de posibilidades, podrá impulsar las energías creativas y la visión que requiere el auténtico desarrollo para todos. Este cálculo de esperanza debe ser ratificado por la ética. Jacques Ellul ha escrito elocuentemente sobre la necesidad de esperanza en un tiempo de abandono.⁴⁴ Escribe en un lenguaje abiertamente teológico argumentando que los seres humanos no pueden contar con una salvación *Deus ex machina* proveniente de cualquier Dios en el que crean. Solamente la especie humana se puede librar de los atolladeros humanos -sean nucleares, ecológicos, económicos o políticos- que ella misma se ha creado. Pero los seres humanos se desesperarán incluso del intento de crear una sabiduría que se equipare con sus ciencias, nos dice Ellul, a menos de que tengan esperanza, y fundamentos para esperanza, en un Dios que les ha confiado el hacer de la historia.

De manera análoga, la ética del desarrollo debe convocar a los individuos y a las sociedades para que se conviertan en lo mejor de sí mismos, para crear estructuras de justicia y a lo que Iván Illich llama convivialidad,⁴⁵ para que reemplacen la explotación y la competencia

⁴⁴ Jacques Ellul, *Hope in a Time of Abandonment*, Nueva York, N.Y.: Seabury Press, 1973.

⁴⁵ Ivan Illich, *Tools for Conviviality*, Nueva York, N.Y.; Harper & Row, 1973.

agresiva. Hay esperanzas de mejoría y el tenebroso escenario actual no es inevitable. La base de esta esperanza nos la presentan René Dubos y otros sociobiólogos, los cuales nos recuerdan que solamente una pequeñísima fracción del poder de la mente humana ha sido utilizada hasta ahora.⁴⁶ Esto significa que los africanos, asiáticos y latinoamericanos son capaces de inventar modelos nuevos y más auténticos de desarrollo. No es necesario que se conviertan en consumidores de un patrón único de civilización moderna para ser “desarrollados”. Robert Vacca⁴⁷ en su libro *The Coming Dark Age* (La Edad Oscura que Viene) con pesimismo pronostica un mundo sin futuro. La ética del desarrollo corrige esta visión recordándonos que los distintos futuros, como el pasado, no están predeterminados. Es más, la bandera más importante que debe levantar muy alto, la ética del desarrollo es la esperanza; la esperanza en la posibilidad de crear nuevas posibilidades. Los hombres y las mujeres modernos se han vuelto escépticos, y con razón, de las utopías fáciles, pero también entienden que son posibles muchos cambios más de los que fueron alguna vez anticipados.

La ética del desarrollo aboga de manera normativa para que se realice una cierta lectura de la historia, una en la cual los actores humanos son hacedores de la historia al tiempo que dan testimonio de valores de trascendencia.⁴⁸ Hay una verdad profunda, aunque también una exageración literal, en el concepto de Marx de que hasta el presente solamente hemos asistido a la prehistoria. El principio del auténtico desarrollo de la historia surge realmente con la abolición de la alienación. La verdadera tarea del desarrollo es precisamente ésta: abolir toda enajenación económica, social, política o tecnológica.

Esta visión de largo plazo de la historia y del desarrollo como una aventura histórica es la única garantía de que los procesos de desarrollo garantizarán un futuro. La solidaridad con el planeta del cual nosotros, los seres humanos, somos los administradores responsables, y solidaridad con las futuras generaciones, son la clave ética para lograr un desarrollo que sea a la vez humano y sostenible.

⁴⁶ René Dubos, *Man Adapting*, New Haven, CN: Yale University Press, 1978.

⁴⁷ Robert Vacca, *The Coming Dark Age*, Garden City, N.Y.: Doubledar & Co., sin fecha.

⁴⁸ Denis Goulet, “Makers of History and Witnesses to Transcendence”, en *A New Moral Order*, Maryknoll, N.Y.: Orbis Books, 1974, pp. 109-142.

El finado L. J. Lebret, pionero francés de la ética del desarrollo, definió al desarrollo como una revolución que llevaba hacia la solidaridad universal.⁴⁹ En esta frase encontramos, encapsulada, una guía de las tareas y métodos a los que se enfrenta la ética del desarrollo: instituir una revolución universal de solidaridad.

⁴⁹ L.J. Lebret, *Développement, Revolution Solidaire*, París: Les Editions Ouvrieres, 1967.

CAPÍTULO VII

LA VERDADERA RIQUEZA Y LA PRODUCTIVIDAD REAL¹

Denis Goulet

Introducción

Vivir sustentablemente, con prosperidad: ¿son dos objetivos incompatibles? El economista británico, Paul Ekins, ve en la frase, “desarrollo sustentable”, una obvia tensión a la cual debe darse respuesta de manera explícita, si el debate y la actividad que esta frase ha provocado han de ser realmente útiles para revertir las peligrosas tendencias de la no sustentabilidad ambiental. La tensión deriva del hecho de que la trayectoria dominante del desarrollo económico, desde la Revolución Industrial, ha sido claramente insustentable. No hay experiencia de una economía industrial ambientalmente sustentable en ninguna parte del mundo, en cuanto “sustentable” se refiere a no gastar el capital ambiental disponible. Por lo tanto, no se puede constatar, de manera inmediata y solamente con base en la experiencia pasada, que el término “desarrollo sustentable” sea algo más que una frase hueca.²

El desarrollo sustentable requiere que se viva de manera sencilla, de forma tal que el consumo se mantenga en un mínimo.³ Por otra

¹ Preparado por World Business Academy Conference “The Quest for Sustainability with Prosperity”, Dallas Texas, marzo 24-25, 1993. Apareció en *World Business Academy Perspectives*.

² Paul Ekins, “Sustainability First”, en Paul Ekins y Manfred Max-Neeff, *Real Life Economics*, Londres y Nueva York, Routledge, 1992, p. 412.

³ Duane Elgin, *Voluntary Simplicity*, Nueva York, William Morrow and Company, Inc. 1981. Jeremy

parte, la prosperidad exige un crecimiento económico interminable que puede hacer de la sustentabilidad algo imposible, ya que se gastan los recursos y se contamina la biósfera más allá de cualquier posibilidad de recuperación. El meollo del asunto se encuentra en aquéllos que piden que la sustentabilidad y la prosperidad co-existan. No podemos resolver este asunto a menos que respondamos a tres preguntas previas: ¿qué es la verdadera riqueza?, ¿cuál es la verdadera productividad? y ¿cómo se miden?

1. ¿Qué es la verdadera riqueza?

Carolina María de Jesús era una habitante pobre en la favela Caninde de Sao Paulo. Su diario, escrito en trozos de papel, como un ejercicio de la fantasía para escapar a la tristeza de su vida, fue descubierto accidentalmente por un periodista en 1958, y se convirtió en un libro de gran venta en Brasil. Para olvidar sus tristezas, Carolina escribió poemas, novelas, teatro:

“Cualquier cosa y todo, porque cuando yo escribía estaba en un palacio dorado, con ventanas de cristal y candeleros de plata. Mi vestido era del satín más fino y los diamantes cubrían mis negros cabellos. Cuando hacía a un lado mi libro, los olores traspasaban las paredes derruidas y las ratas caminaban sobre mis pies; mi satín se convertía en garras y las únicas cosas que brillaban en mi pelo, eran los piojos.”⁴

“Junio 15. Leo que una mujer con tres niños se suicidó porque encontró la existencia demasiado difícil para vivirla. La mujer que se mató no tenía el alma de un favelado, quien cuando tiene hambre busca en medio de la basura, encuentra hortalizas en la calle o mendiga y continua viviendo. ¡Pobre mujer! Quién sabe cuánto tiempo habría estado pensando en suicidarse, porque las madres se preocupan mucho por sus hijos. Pero, qué vergüenza para la nación”.⁵

Rifkin *Entropy: a New World View*, Nueva York, Viking Press, 1980. Denis Goulet, *Voluntary Austerity: The Necessary Art*, *The Christian Century*, 8 de junio de 1966, pp. 748-753.

⁴ Carolina María de Jesús, *Child of the Dark*, Nueva York, Mentor Books, 1962, p. 11.

⁵ *Ibid.* p. 60.

Carolina define la riqueza de una manera sencilla: "Las necesidades básicas deben estar al alcance de todos".⁶

Gandhi dijo muchas veces que hay suficientes bienes en la aldea india más pobre para responder a las necesidades de todos, pero no hay suficientes bienes en toda India para satisfacer la avaricia de cada uno. Y Gandhi quería una producción realizada por las masas, que brindara dignidad y un adecuado nivel de vida para todos; y no la producción de masa, que es una producción hecha por unos cuantos y que reduce a las masas a ser meros consumidores de las actividades lucrativas de otros.⁷

Barry López, estudioso de las sociedades indígenas americanas, considera que, "algunas ideas indígenas nos podrían servir bien a todos en este momento histórico en que: el concepto de riqueza debería estar basado en la salud física y en el bienestar espiritual y no en las posesiones materiales; el ser pobre es no tener familia, no tener tribu, estar sin gente que se preocupe profundamente por uno".⁸

Georges Perec es el autor de "Cosas" una novela sobre la buena vida, tal como la vivió una pareja consumista francesa de los años 60 que fue ascendiendo socialmente. Logran realizar sus sueños a la edad de treinta años, teniendo éxito profesional y social. El libro termina con esta nota irónica: "Tendrán buena casa, buen alimento, buen vestido; no tendrán nada de que lamentarse... es el prelude a una suntuosa fiesta, sin embargo la comida que les será servida será francamente, insípida".⁹

Los primeros padres de la Iglesia cristiana, Juan Crisóstomo, Gregorio de Nicea y Basilio El Grande, frecuentemente predicaban la diferencia entre los bienes materiales y los espirituales.¹⁰ Según ellos, sólo los bienes espirituales, tales como la virtud, la amistad, la verdad y la belleza constituyen la riqueza genuina; los bienes materiales, por

⁶ *Ibid.* p. 39.

⁷ Para los puntos de vista de Gandhi sobre el desarrollo, véase, Amritananda Das, *Foundations of Gandhian Economics*, Delhi, Centro para el estudio de las sociedades en desarrollo, 1979; y J.P. Naik, *Gandhi and Development Theory*, en *Review of Politics*, Vol. 45, No. 3, julio, 1983 pp. 345-365.

⁸ Barry López, *The American Indian Mind*, en *Quest* 78, septiembre-octubre 1978, p. 109.

⁹ Georges Perec, *Les Choses*, París, Les Lettres Nouvelles, 1965, p. 128.

¹⁰ Charles Avila, *Ownership, Early Christian Teaching*, Maryknoll, Nueva York, Orbis Books, 1983.

naturaleza, son limitados y no pueden ser compartidos sin disminuir las ventajas que derivan de cada uno de ellos. Por el contrario, los bienes espirituales crecen en intensidad y en capacidad de producir conforme se comparten. La verdadera riqueza, señalan, reside en la libertad interna que hace que uno utilice los bienes materiales de manera instrumental para satisfacer necesidades y como trampolín para cultivar aquellos bienes superiores que son los únicos que pueden proporcionar satisfacción profunda.

Estas reflexiones nos enseñan una lección importante: que sean cuales fueren los juicios éticos que hagamos sobre las instituciones destinadas a crear riqueza, éstos necesitan estar basados en conceptos filosóficos sobre el conjunto más amplio de los objetivos de la existencia humana.

Como lo señala Luis Mumford: “Los valores reales no derivan de su rareza o del trabajo humano de base. No es la rareza la que le da al aire su poder de sostener la vida, ni es el trabajo humano el que le da a la leche o al plátano su capacidad de nutrir. En comparación con los efectos de la acción química y de los rayos del sol, la contribución humana es muy pequeña. El valor genuino se encuentra en el poder de sostener o enriquecer la vida. El jugo de limón puede ser más valioso en una larga travesía marítima que 50 kilos de carne sin él. El valor se encuentra directamente en su función de vida, no en su origen, en su rareza o en el trabajo hecho por los agentes humanos”.¹¹

2. ¿Para qué es la producción?

John Kenneth Galbraith señala que, “el requisito final de la planeación moderna del desarrollo es que se basa en una teoría de consumo...Y *más importante, es: ¿qué tipo de consumo debe planearse?*”¹²

Para el economista brasileño Celso Furtado, la interrogante tiene respuesta en la práctica y no en la teoría: se da cada vez que aquellos que toman decisiones eligen la “canasta de bienes de consumo”

¹¹ Lewis Mumford, *Technics and Civilization*, Nueva York, Harcourt, Brace and Co., 1934, p. 76.

¹² John Kenneth Galbraith, *Economic Development in Perspective*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1962, p. 43.

que su país producirá. Furtado señala que las empresas transnacionales producen una canasta de bienes diseñada para satisfacer las necesidades de las clases media y alta y no para cubrir las necesidades de los pobres.

3. ¿Tiene una empresa un alma o una conciencia?

En 1954, Adolf Berle escribió que, por primera vez en su historia, la empresa verdaderamente grande y sus administradores han llegado a una posición, en la cual pueden, conscientemente, incorporar reflexiones filosóficas; deben así considerar el tipo de comunidad en la que tienen fe y a la que servirán, en una palabra, deben tomar en cuenta, al menos en sus fases iniciales, el antiguo problema de la vida buena y cómo sus actividades en la comunidad pueden adaptarse para permitirla o promoverla.¹³

Y en esto hay una paradoja porque, como dice Berle: “Nuestros abuelos luchaban contra las empresas, porque como lo expresaba aquella frase: ‘No tenían alma’. Pero, a partir del denominador común de la maquinaria de toma de decisiones, está emergiendo un cierto tipo de consenso, aunque sea a fuerza, que para bien o mal está actuando de manera sorprendente como alma colectiva.”¹⁴

Cerca de treinta años después de Berle, el profesor de la Harvard Business School, Kenneth Goodpaster juzga que ‘los agentes institucionales, como son las empresas, no deben ser ni más ni menos responsables, racionales, interesados y altruistas que las personas ordinarias.’

Tomamos esta posición porque pensamos que se puede dar claramente una analogía entre el individuo y la empresa. Si analizamos el concepto de responsabilidad moral tal como se aplica a las personas, encontramos que es posible proyectarlo hacia las empresas como agentes en la sociedad.

¹³ Adolf A. Berle, Jr. *The 20th Century Capitalist Revolution*, Nueva York, Harcourt, Brace Co., 1954, p. 166.

¹⁴ *Ibid.*, p. 183.

Cuando hablamos de la responsabilidad de los individuos, nosotros los filósofos decimos que queremos significar tres cosas: alguien debe ser culpado, algo se tiene que hacer, o se puede esperar algún tipo de confiabilidad.¹⁵

Por su parte, el estudioso de empresas, Richard De George, reitera que los negocios no son un fin en sí mismo, sino un medio a través del cual las personas tratan de obtener una vida buena para ellos y sus seres amados... y aunque una empresa pueda ser establecida para obtener lucro, el lucro obtenido es sólo un medio para un fin y no un fin en sí mismo. Cuando este hecho se oscurece y la ganancia se convierte en un fin, entonces no se está sirviendo bien a la gente, porque queda olvidada e ignorada en el proceso empresarial".¹⁶

4. ¿Viven los seres humanos para *ser* o para *tener*?

El psicólogo Erich Fromm señala que las personas siempre escogen entre dos modos de vivir: *el tener* o *el ser*. La alternativa de *tener* frente a la de *ser* no se presenta al sentido común. *Tener*, parecería, es una función normal de nuestra vida; para poder vivir debemos tener cosas, es más, debemos tener cosas para poder gozarlas. En una cultura en la cual el fin supremo es *tener* -y tener más y más- y en la cual se puede hablar de alguien como alguien que "vale un millón de dólares", ¿cómo puede haber una alternativa entre tener y ser? Al contrario, parecería que la misma esencia del ser es tener y que si uno no *tiene* nada, uno no *es* nada.

Sin embargo, los grandes maestros de la vida han presentado la alternativa entre tener y ser como un asunto central de sus respectivos sistemas. Buda señala que para llegar a la etapa más elevada del desarrollo humano no debemos buscar o querer posesiones. Jesús nos enseña que "quien salve su vida la perderá, pero quien pierda su vida por mi causa, la salvará. Porque ¿de qué le sirve al hombre ganar todo el mundo y perderse a sí mismo o ser hecho a un lado"¹⁷. El

¹⁵ Kenneth E. Goodpaster y John B. Matthews, Jr. *Can A Corporation have a Conscience?*, Harvard Business Review, enero-febrero 1982, p. 133.

¹⁶ Richard De George, *Business Ethics*, Nueva York: Macmillan Publishing, Co., Inc. 1982.

¹⁷ Lc 9, 24-25.

Maestro Eckhart enseñaba que el no tener nada y “abrirse” y “vaciar-se” y tratar de que el ego personal no esté interrumpiendo nuestro camino es la condición para lograr la riqueza espiritual y la fortaleza.

“Durante muchos años me había impresionado esta distinción, y estuve buscando su base empírica en un estudio concreto sobre individuos y grupos, a través del método psicoanalítico. Lo que vi me ha llevado a concluir que esta distinción, junto con aquélla entre el amor a la vida y el amor a la muerte, representa el problema más crucial de la existencia; que los datos empíricos, antropológicos y psicoanalíticos tienden a demostrar que *tener y ser son dos modos fundamentales de experiencia cuyas respectivas fuerzas determinan las diferencias entre los caracteres de los individuos y varios tipos de caracteres sociales*”.¹⁸

5. ¿Qué es una empresa?

Una empresa es una persona artificial a la que se le ha concedido existencia legal a través de un documento emitido por un gobierno. Este documento es una licencia de caza que permite a una empresa perseguir ganancias bajo dos condiciones: que obedezca las leyes del lugar y que pague sus impuestos. Sin embargo: ¿no habrá expirado ya esta licencia? ¿No se han puesto ya nuevas condiciones? Si el negocio de los negocios es crear riqueza, ¿han creado verdadera riqueza las empresas? O ¿han causado pobreza?¹⁹

MIDIENDO LA EFICIENCIA ECONÓMICA

Un número creciente de economistas está revolucionando los supuestos básicos de su disciplina.²⁰

Adam Smith, padre de la economía moderna, era un filósofo moral y un autor del bien conocido libro, *Teoría de los sentimientos*

¹⁸ Erick Fromm, *To Have or To Be?*, Nueva York; Harper & Row, Publishers, 1976.

¹⁹ Denis Goulet, “Creating Wealth, or Causing Poverty?” in W. Michael Hoffman et. al., editors, *Ethics and the Multinational Enterprise*, Nueva York: University Press of America, 1986, pp. 197-208.

²⁰ Denis Goulet, “Catholic Social Doctrine and New Thinking in Economics”, *CROSS CURRENTS*, INVIERNO 1992/93, p. 504-520.

morales. Aunque Smith pedía que las leyes económicas tuvieran autonomía, asumía que las personas conservaban sus instintos morales y que la Divina Providencia aseguraba que el desarrollo de las leyes económicas no excedería ciertos límites ni produciría el egoísmo total.²¹

Especialmente notable entre los escritores de hoy en día, que renuevan el llamado a los valores éticos como algo central en el pensamiento económico, está Amartya Sen, de la Universidad de Harvard. En *Ética y Economía*,²² Sen muestra cómo los orígenes de la economía se remontan hasta dos fuentes del pensamiento y del método: una, “la ingeniería” y otra, el aspecto “ético”. Kautilya, -asesor y ministro del Emperador de India, Chandragupta, abuelo del famoso Açoka- fue pionero en el enfoque de ingeniería, al escribir su trabajo en sánscrito: *Arthasastra*, que podemos traducir como *Instrucciones sobre la prosperidad material*.

La corriente ética se originó con Aristóteles, pasando a través de una larga línea a Adam Smith. Ambos enfoques, nos dice Sen, son necesarios. La economía moderna, sin embargo, ha abandonado su herencia ética y se ha convertido en un mero sistema de medios; como resultado, “se ha empobrecido sustancialmente, por la distancia que ha crecido entre la economía y la ética”.²³ Sen trata de deshacer esta distancia argumentando que “la economía, tal como ha surgido, puede hacerse más productiva prestando mayor y más explícita atención a las consideraciones éticas que conforman el juicio y el comportamiento humanos”. El supuesto de que los agentes económicos son motivados solamente por consideraciones del propio interés, es falso. “El mantener completamente el supuesto, estrecho e implausible de que el comportamiento es puramente interesado nos llevará por un camino que terminará en un lugar distinto del que queríamos alcanzar. Nuestro objetivo es entender, explicar y predecir el comportamiento humano de forma tal que las relaciones económicas puedan estudiarse de manera fructífera y ser utilizadas tanto para la

²¹ La historia de cómo la economía fue desincorporando gradualmente los valores éticos es tratada en Kenneth Lux, *Adam Smith's Mistake*, Boston: Shombala, 1990.

²² Oxford University Press, 1987.

²³ *Ibid*, p. 7.

descripción como para la prognosis y las políticas. El hacer a un lado todas las motivaciones y valores que no sean más que el estrecho interés personal hace difícil justificar su utilidad predictiva y también parece tener un dudoso apoyo empírico”.²⁴

Herman Daly, del Banco Mundial, es otro crítico que está reconstituyendo el paradigma económico. En su libro *Para el Bien Común*,²⁵ escrito junto con el teólogo John Cobb, se orienta a “redirigir la economía hacia la comunidad, el medio ambiente y un futuro sustentable”. En vez de definir a los agentes económicos como maximizadores individualistas de su utilidad, la economía, dice Daly, debería “repensar sus teorías desde el punto de vista de la ‘persona-en-comunidad’. Este cambio hará que haya correcciones y ampliaciones y una actitud más empírica e histórica, menor pretensión de ser una ‘ciencia’ y la disponibilidad a subordinar el mercado a fines para los cuales no está orientado a determinar”.²⁶

Daly critica el reduccionismo de la economía que se debe a la falacia generalizada de la búsqueda de una concreción mal orientada, que equivocadamente toma la parte por el todo. La consecuencia es que hay un desastre ambiental y humano. Más importante que la “mera economía” es lo que él llama, “La gran economía” de la naturaleza y de la biósfera. Daly pide que se cree un nuevo marco conceptual para políticas económicas alternativas.

Paul Ekins lanzó, *El movimiento por la Economía Viviente* para promover “una nueva economía basada en el desarrollo personal y en la justicia social, en la satisfacción de una amplia gama de necesidades humanas, el uso sustentable de recursos y la conservación del medio ambiente.”²⁷ Ekins ve que la economía se encuentra “en un *impasse*, sus instrumentos ya no son eficaces, su dirección está confundida, nada parece funcionar como antes lo hacía, la inversión no baja el desempleo. Tampoco el crecimiento lo logra... y de manera más paradójica quizá, se presenta la permanente existencia, aun en las sociedades más ricas, de la pobreza junto con el progreso. Incluso, cuando el

²⁴ Ibid, p. 79.

²⁵ Boston: Beacon Press, 1989.

²⁶ Ibidem, p. 8.

²⁷ Paul Ekins, *The Living Economy*, Londres: Routledge and Kegan Paul, 1986, p. XV.

cambio tecnológico promete una producción virtualmente ilimitada, no se responde a las necesidades materiales humanas más básicas... Una crisis de estas dimensiones indica un fracaso fundamental del método. Los supuestos mismos que conforman la base de la economía convencional ya no son firmes. Habiendo cesado de ser útiles para describir el mundo real en sus teorías, la economía se ha hecho incapaz de actuar de manera coherente en el mundo real, en la práctica. Se necesita un nuevo inicio, un enfoque económico que sea consistente con la ciencia, la tecnología, los valores y las actitudes de finales del siglo XX".²⁸

Evocando a E.F. Schumacher en su libro, *La belleza de lo pequeño*,²⁹ Ekins trata de diseñar una economía, "como si la gente importara..., colocando a la gente primero", poniendo el acento sobre una economía que satisfaga las necesidades humanas y no solamente los deseos humanos expresados en el poder de compra. El trabajo no es únicamente un producto sino una actividad humana creativa que promueve vidas humanas realizadas. Hay además una búsqueda de la autoconfianza y de la salud como riqueza.

Muchos otros autores trabajan en esta misma línea.³⁰

Otro economista más, que redefine la misión de su disciplina es Thomas Power autor de, *La búsqueda económica de la calidad*.³¹ Power quiere ampliar el horizonte del pensamiento económico alejándose de las desviaciones causadas por la dependencia de los valores cuantitativos como única guía para las decisiones. Denuncia la "antirracionalidad de la economía convencional" y la "amoralidad del análisis económico y de la economía de mercado". Los supuestos de la economía convencional no son sólo ilusorios, dice, sino mentirosos. En verdad "la economía convencional no está libre de valores.

²⁸ Opus Cit, p. 1.

²⁹ Nueva York: Harper and Row, 1975.

³⁰ Véase, por ejemplo, e.g. David Beckman et al, *Friday Morning Reflections at the World Bank: Essays on Values and Development*, Washington, D.C.: Seven Locks Press, 1988; David Ross and Peter Usher, *From the Roots Up: Economic Development as if Community Mattered*, Croton-on-Hudson, Nueva York: The Bootstrap Press, 1986; Hazel Henderson, *Paradigms in Progress: Life Beyond Economics*, Indianapolis, In: Knowledge Systems, Inc., 1991.

³¹ Thomas Michael Power, *The Economic Pursuit of Quality*, Armonk, Nueva York: M.E. Sharpe, Inc., 1988.

Claramente avala las virtudes del individualismo, de la competencia, de la búsqueda del propio interés y la expansión material ilimitada. Y reacciona contra la imposición de límites morales sobre la política pública”.³² El objetivo que debemos perseguir no es tanto el crecimiento económico sino “la vitalidad” en las comunidades y en el medio ambiente locales.

Según Power, los objetivos que deben lograr los esfuerzos económicos son:

- la disponibilidad de trabajo útil y satisfactorio para todos los miembros de la comunidad,
- un acceso seguro a las necesidades sociales y biológicas,
- la estabilidad en la comunidad,
- el acceso a las cualidades que hacen que la vida sea variada, estimulante y satisfactoria y,
- una comunidad vital y próspera.

PARA LAS EMPRESAS, NUEVAS VISIONES Y NUEVAS PRÁCTICAS

Las empresas deberán hacer sus negocios de manera diferente, como lo hizo la empresa de motores Cummins cuando invitó a un moralista corporativo a servir como ejecutivo de la empresa, como la conciencia de la empresa, por así decirlo. Durante varios años, Charles Powers sirvió como vicepresidente para política pública en Cummins, sus responsabilidades incluían: la supervisión de la política hacia el medio ambiente, las relaciones con el gobierno, la responsabilidad corporativa y los grupos de análisis de la política pública.³³

Hay otro ejemplo, en 1977 Nabisco se enfrentó a una decisión difícil.³⁴ La empresa había pedido al Gobierno de México el permiso

³² Ibidem, p. 202.

³³ Charles W. Powers y David Vogel, *Ethics in the Education of Business Managers*, Hastings on Hudson, Nueva York: The Hastings Center, 1980, p. VII.

³⁴ Los detalles del caso descrito están tomados de las discusiones del autor con los funcionarios

para construir una cuarta fábrica en ese país. Un estudio de factibilidad había demostrado que el mercado mexicano estaba listo para absorber, "galletas Ritz", "Saltinas", "Galletas Oreo", "Fig Newtons", comida para animales, dulces y trigo en escamas. Pero el Gobierno de México, ahora consciente de los recientes debates sobre las necesidades humanas básicas y la estrategia de desarrollo y deseoso de tener más autonomía en la creación de tecnología, le hizo una contrapropuesta a Nabisco: ¿Estaría la empresa dispuesta a construir otro tipo de planta, en otro lugar para producir distintos bienes; específicamente, podría dirigir su capacidad de investigación y desarrollo para producir unas galletas ricas en proteínas que luego se fabricaran de forma más barata y se vendieran, con un cierto lucro, a las poblaciones locales empobrecidas que tenían deficiencias nutricionales? ¿Estaría dispuesta la empresa a entrenar a investigadores mexicanos en tecnología de enriquecimiento de alimentos y a transferir el control del laboratorio de investigación y desarrollo a dueños mexicanos en un cierto número de años? A cambio, México autorizaría a Nabisco a elevar sus precios en otros productos, para su venta en México, de un 10 a 15%. Esta concesión sería en el entendido que estos productos se destinarían a su tradicional clientela compuesta, mayoritariamente, de clase media y alta, compradora de sus productos Nabisco; pero sería la gente más pobre, con bajo poder de compra, la que comprarían las galletas nutricionales.

Los funcionarios de la empresa se dividieron con respecto a la oferta del gobierno, las ganancias en unos cuantos años serían iguales bajo cualquiera de los dos modos de operar. La gran ventaja en aceptar, era obvio, era una ganancia en relaciones públicas que permitiría a la empresa señalar, con verdad, que estaba cooperando con un país del Tercer Mundo para satisfacer una necesidad humana básica del desarrollo. Pero después de varios meses, Nabisco rechazó la oferta de México, no quería sentar un precedente de transferir, fuera de la empresa, una voz efectiva en las decisiones sobre lo que se produce, dónde y para quién.

corporativos en el semanario de "Corporaciones y países en desarrollo", llevado a cabo en las instalaciones de Nabisco, en East Hanover, N.J., el 15 de marzo de 1977. Estos intercambios de ideas fueron complementados con información documental obtenida de Dean A. Peterson, entonces economista corporativo de Nabisco.

México, lo aceptaba la empresa, era “un país razonable, moderado y simpatizaba con Estados Unidos”, pero si se establecía un precedente, ¿qué pasaría si otro país menos razonable, moderado o amistoso que México pidiera términos similares?

Sin embargo, posteriormente, Nabisco se unió a los productores de 90 bienes básicos en México que se comprometieron a un programa de producción que vendería un volumen predeterminado de productos a un precio bajo. Diecisiete grandes empresas comerciales firmaron un acuerdo similar.³⁵ A cambio de compromisos voluntarios por parte de las empresas, garantizando su colaboración en producir artículos prioritarios a precios adecuados, el gobierno les ofreció incentivos compensatorios que van, desde la relajación de controles de precios en productos que no están dentro de este programa de alianza hasta la ayuda para obtener crédito a bajo costo y asistencia técnica.

Estos son experimentos en nuevos patrones de dirección de las habilidades corporativas hacia propósitos sociales, bajo la guía de un gobierno que está reexaminando críticamente sus propios supuestos sobre desarrollo sustentable y auténtico.³⁶

En 1992 se formó el Consejo Empresarial para el Desarrollo Sustentable y, antes de la Cumbre de Río, en junio de ese año, publicó un manifiesto titulado *Cambiando el curso*. El manifiesto pide una nueva asociación entre gobierno, empresas y sociedad, que esté basada en el reconocimiento de que “el crecimiento económico y la protección ambiental están intrínsecamente ligados y de que la calidad de la vida presente y futura descansa en una adecuada respuesta a las necesidades humanas básicas, sin destruir el medio ambiente del cual depende toda la vida”³⁷

³⁵ Véase, “Mexican Price Curb Plan Based on Voluntary Pacts with Companies”, *BUSINESS LATIN AMERICA*, 2 de marzo de 1977, PP. 66-68.

³⁶ En 1990, la Cámara Internacional de Comercio adoptó un Estatuto de Negocios sobre el Desarrollo Sustentable, basado en los 16 principios que van desde el otorgamiento de prioridades en los negocios, hasta la gestión ambiental, hasta la preparación en las emergencias, para la prevención de los riesgos industriales.

³⁷ Stephan Schmidheiny, “The Business of Sustainable Development”, *Finance and Development*, Volumen 29 núm. 4, diciembre 1992, p. 24.

Para Stephan Schmidheiny, industrial suizo y fundador del Consejo, la tarea de las empresas es obvia: "Producir más bienes y servicios utilizando menores recursos y creando menos contaminación".³⁸ Entre las propuestas más interesantes que hace, se encuentran: la de buscar una mezcla óptima de regulaciones, auto-regulaciones e instrumentos económicos (impuestos a la contaminación o permisos transables, por ejemplo); el desarrollo de nuevas formas de contabilidad económica para reflejar, tanto el daño como la mejoría, en los ecosistemas y en las existencias de los recursos económicos; la conducción de una cooperación tecnológica empresa-a-empresa para promover un crecimiento económico equitativo y limpio; eliminar los subsidios que distorsionan hacia el fomento de un uso excesivo de agua, fertilizantes y pesticidas; institucionalizar sistemas de impuestos que estimulen la reforestación.

Conclusión: Internalizando las externalidades.

Schmidheiny argumenta que la tarea de las empresas es producir más bienes y servicios, a través de formas no contaminantes. Sin embargo, puede estar equivocado y Herman Daly puede estar más cercano a la realidad. Daly pide una economía de estado estable y explica cómo difiere de una economía orientada hacia el crecimiento.

"La economía de estado estable es un concepto físico. Se caracteriza por cantidades constantes de personas y de riqueza física que se mantienen a un nivel escogido y deseable, a través de un bajo nivel de proceso productivo. Este proceso se inicia con la caída de las existencias -seguida por la producción y el consumo- y termina con una cantidad igual de desperdicios o de contaminación. Los beneficios provienen de los servicios que producen las existencias de riquezas y de personas. Este servicio o ingreso psíquico no es medible pero es claramente una función de la existencia y no del proceso de flujo...

"La dimensión psíquica de la riqueza, es decir, su capacidad de responder a las necesidades puede crecer indefinidamente como resultado del conocimiento incrementado y de la mejoría técnica; pero

³⁸ *Ibidem*, p. 25.

las dimensiones físicas son limitadas. Es obvio que en un mundo finito nada físico puede crecer para siempre; sin embargo, la política actual parece dirigirse a incrementar la producción física de manera indefinida.

“Las existencias y el proceso de su mantenimiento están limitados por el espacio, por la masa de la tierra, por el calor que se produce y por la intrincada red de relaciones ecológicas que un proceso demasiado grande destruiría. Los límites morales y sociales, aunque menos definibles, son probablemente más estrictos. Por ejemplo, el problema social de cuidar el plutonio ante posibles usos inmorales y sus consecuencias es probablemente más limitante para los reactores nucleares hoy en uso, que los límites físicos de la contaminación térmica. El estado estable sería socialmente deseable, antes de convertirse en una necesidad física.

“Una vez que el estado estable se logre en algún nivel de población y de riqueza no quedará para siempre en ese nivel. Al evolucionar la tecnología y los valores, distintos niveles pueden ser, a la vez, posibles y deseables; pero el crecimiento (o decrecimiento) requerido para alcanzar un nuevo nivel sería visto como un proceso de ajuste temporal y no como una norma. La tendencia del crecimiento en la población y el capital crea nuestra evolución moral y tecnológica, entonces sería autónoma y no inducida por el crecimiento. Más bien precederían y jalarían al crecimiento en una dirección más deseable, en lugar de ser empujados por el crecimiento autónomo por el camino de la menor resistencia. El crecimiento (positivo o negativo) siempre sería visto como un pasaje temporal de un estado estable a otro”.³⁹

La nueva licencia concedida a las empresas para realizar actividades de negocios requiere que internalicen muchas nuevas externalidades, valores que ahora no entran en su cálculo de costo-beneficio.

“El principio de la internalización responsable se ilustra con el caso de la seguridad de los automóviles. Mientras las posibilidades de venta y atracción por su lujo sean tratadas como las principales ‘internalidades’, los diseñadores de autos tratarán a la seguridad como

³⁹ Herman Daly, “The Steady-State Economy: What, Why and How”, en Denis Clark Pirages, editor, *The Sustainable Society*, Nueva York: Praeger Publishers, 1977, p. 107-109.

una 'externalidad'; lo mismo sucedió con la economía del combustible, mientras fue plausible asumir que la gasolina permanecería siempre barata. En el momento en que la economía de combustible se convierte en un tema importante y la presión pública crece suficientemente sobre el tema de la seguridad, estos nuevos límites se 'internalizaron', llevando no solamente a diseños nuevos sino también a nuevas ecuaciones económicas para medir los costos y los beneficios. La lección que derivamos de esto es claramente que *el imperativo tecnológico llevará a un determinismo excesivo, a menos que la resistencia al determinismo se convierta en una internalidad en cualquier decisión sobre la tecnología...*"

"La resistencia al determinismo no es la única externalidad que necesita ser internalizada. Otros valores de desarrollo también son internalidades: la equidad, la diversidad cultural, la salud ecológica y la dependencia reducida".⁴⁰

En una palabra, las empresas no deben ya crear pobreza social, cultural o ambiental. Tienen que aprender a crear formas de riqueza que constituyan el verdadero y auténtico desarrollo.

⁴⁰ Denis Goulet, *The Uncertain Promise*, Nueva York: New Horizons Press, 1977, p. 25-26.

INDICE

A MANERA DE PRESENTACIÓN	5
CAPÍTULO I	
EDUCACIÓN Y CONOCIMIENTO: EJE DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD	15
Introducción	15
1. Desafíos	18
2. El carácter central de la educación y la producción de conocimiento	18
3. La situación regional	19
4. Necesidad de una estrategia	20
5. Objetivos, criterios y lineamientos	20
6. Características de la propuesta	21
7. Orientación de la estrategia	21
8. Las políticas	22
9. Especificidades nacionales	22
10. Cooperación regional e internacional	23
11. La aportación de la banca de desarrollo a la educación y la producción de conocimiento	23
12. Comentarios finales	24
Objetivos, criterios y lineamientos	25
1. Introducción	25
a) Objeto	25
b) Ideas-fuerza	26
2. Objetivos estratégicos: ciudadanía y competitividad	29

Recuadro 1	30
3. Lineamientos para las políticas: equidad y desempeño	32
4. Reforma institucional: Integración y descentralización	33
Recuadro 2	34
a) Primer plano: descentralización y mayor autonomía de los establecimientos	35
b) Segundo plano: coordinación del sistema e integración nacional	37
Recuadro 3	39
5. El diseño de políticas	40
a) Características y prioridades	40
Gráfico 1	41
b) Políticas de consenso nacional	42
c) Carácter de las políticas propuestas	44
Acciones y medidas	45
Gráfico 2	46
1. Generar una institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad	47
2. Acceso universal a los códigos de la modernidad	49
3. Impulsar la creatividad en el acceso, difusión e innovación científico-tecnológicas	50
4. Gestión institucional responsable	51
5. Profesionalización y protagonismo de los educadores	52
6. Compromiso financiero de la sociedad con la educación	52
7. Desarrollar la cooperación regional e internacional	53

CAPÍTULO II

EQUIDAD Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA: UN ENFOQUE INTEGRADO

PARTICIPACIÓN, TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y EQUIDAD

1. Introducción: Los desafíos de la democratización	55
---	----

2. Participación y equidad	56
3. La desigualdad de los agentes sociales y su relación con el Estado	58
4. La descentralización y los problemas de pequeña escala	62
Cuadro 1.	63
5. Cursos de acción	67
a) Los agentes sociales y su relación con el Estado	
i) <i>Iniciativas pluriinstitucionales para incorporar demandas sociales en el diseño de proyectos de desarrollo social integrado</i>	68
ii) <i>Mayores grados de articulación entre las organizaciones reivindicativas de los grupos menos integrado a los beneficios de la modernización</i>	69
iii) <i>Mayor capacidad de los organismos estatales que deciden sobre el manejo de los recursos públicos para procesar las demandas de los grupos menos integrados a los beneficios de la modernización</i>	71
iv) <i>Mayor articulación entre el sistema político y los agentes y demandas del mundo popular</i>	72
b) Cursos de acción para enfrentar el problema de escala	73
Cuadro 2	74

CAPÍTULO III

HACIA UNA PERSPECTIVA CRÍTICA DE LA MODERNIDAD:

LAS DIMENSIONES CULTURALES DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD

Introducción	79
1. Transformación productiva con equidad como una perspectiva crítica de acceso a la modernidad	84
2. Internacionalización de la cultura y la ciudadanía	93
3. La dialéctica de la negación del otro como imposibilidad de ciudadanía	101
4. El tejido intercultural como fuerza de la modernidad	117
5. La dimensión cultural en la propuesta de transformación productiva con equidad	123

CAPÍTULO IV

TEORÍA ECONÓMICA Y POBREZA

129

CAPÍTULO V

INSEGURIDAD MUNDIAL Y EDUCACIÓN: LA CULTURA DE LA MUNDICALIZACIÓN

139

Introducción	139
1. Las dimensiones culturales de la sociedad moderna	141
2. Confiamos en el progreso	141
3. La racionalidad instrumental y la responsabilidad personal	143
4. La creación de una identidad capacitadora	144
5. Adaptación a la inseguridad global: la dimensión de calidad de vida	145
6. La vieja y la nueva estabilidad	148
7. Valores locales o mundiales	150
8. El trabajo y la mano de obra	151
9. La cuestión del exceso de masa trabajadora	153
10. Estratificación mundial	155
11. La representación de los intereses	159
12. El ideal de ciudadano independiente	160
13. El fin de la política	162
14. La revolución de la información	164
15. Las consecuencias de la saturación de información	167
16. Los efectos de la nueva cultura comercial	169
17. Las consecuencias para la educabilidad El reto de la educabilidad	171
18. Las perspectivas del material humano	175
19. Los ajustes posteriores	178

CAPÍTULO VI

TAREAS Y MÉTODOS DE LA ÉTICA DEL DESARROLLO

183

1. Paradigmas del desarrollo: Crítica y alternativas	183
2. Cuestiones normativas	189
3. Desempeño ético	192
4. Ética como "Medio de los medios"	197
5. Niveles y campos del discurso ético	202
6. En conclusión: la tarea esencial	207

CAPÍTULO VII	
LA VERDADERA RIQUEZA	
Y LA PRODUCTIVIDAD REAL	211
Introducción	211
1. ¿Qué es la verdadera riqueza?	212
2. ¿Para qué es la producción?	214
3. ¿Tiene una empresa un alma o una conciencia?	215
4. ¿Viven los seres humanos para <i>ser</i> o para <i>tener</i> ?	216
5. ¿Qué es una empresa?	217
Midiendo la eficiencia económica	217
Para las empresas, nuevas visiones y nuevas prácticas	221
Conclusión: Internalizando las externalidades.	224

**EDUCACIÓN, ÉTICA Y ECONOMÍA
EN AMÉRICA LATINA**

Primera Edición

Se imprimieron y encuadernaron
1,000 ejemplares, en los talleres de
Impresora De Alba,
F. C. de Río Frío N° 374,
Col. Agrícola Oriental,
09500, México, D.F.,
en el mes de septiembre 1998.