

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
(CEPAL)

EL DESARROLLO ESQUIVO

*Exploraciones en la política social
y la realidad sociopolítica*

por MARSHALL WOLFE



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición, 1976

La presente edición se publica en
cooperación con las Naciones Unidas

D. R. © 1976 FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
Av. de la Universidad, 975; México 12, D. F.

Impreso en México

SECCIÓN DE OBRAS DE ECONOMÍA

EL DESARROLLO ESQUIVO

Exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica

I. Introducción

CIERTOS imperativos institucionales, y una reacción personal ante tales imperativos, han dado forma a los trabajos aquí reunidos. Los imperativos institucionales derivan de los esfuerzos realizados por los órganos de las Naciones Unidas para lograr que la política de desarrollo coloque en pie de igualdad lo "social" y lo "económico"; para idear una metodología de "planificación social" como contrapartida de la "planificación económica"; para prescribir un "enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo"; y últimamente, para señalar el camino hacia nuevos "estilos de desarrollo" que respondan mejor a las necesidades humanas que los actuales procesos de desarrollo. Desde un comienzo y a través de continuas variaciones de terminología y de énfasis, tales esfuerzos han supuesto un consenso previo sobre ciertos valores de bienestar humano y justicia social, sobre el "desarrollo" como una realidad identificable y fundamental para materializar tales valores, y sobre la racionalidad y altruismo de algunas entidades —las organizaciones internacionales, los gobiernos nacionales, las asociaciones voluntarias, la opinión pública— que lucharían conjuntamente para alcanzar el desarrollo de esta manera, y serían capaces de actuar de acuerdo con aquellas recetas de desarrollo.

El autor ha dedicado más de veinticinco años a estos esfuerzos, principalmente a través de la participación en estudios destinados a dar respuesta —para América Latina y para el mundo en su conjunto— a algunas variantes de las siguientes preguntas: ¿Se acercan más las sociedades nacionales a los valores declarados de bienestar humano y justicia social? ¿Qué pueden prescribir o qué pueden hacer las entidades antes señaladas para que las tendencias reales coincidan lo más posible con esos valores? En su esfuerzo por resolver estos interrogantes el autor ha considerado que toda contribución a una respuesta objetiva es labor que vale la pena. Sin embargo, esta convicción sólo ha podido conciliarse precariamente con lo ritual y evasivo de las formas en que comúnmente se han planteado y respondido tales preguntas en el diálogo internacional. Los documentos en que el autor ha podido expresar su reacción personal ante los imperativos institucionales de identificar el "progreso" y ofrecer recetas, han estado imbuidos de su preocupación por la diferencia que hay entre las premisas de racionalidad y armonía en los esfuerzos de diversos grupos por alcanzar el desarrollo, y la realidad, en que el "desarrollo" emerge de complejas y confusas pugnas en los planos internacional,

nacional y local; en que los esfuerzos que realizan los distintos centros de poder y las fuerzas sociales tienen consecuencias distintas de las que éstos desean o esperan, y en que es discutible la capacidad de las instituciones e individuos que configuran el Estado para orientar los procesos de cambio en dirección coherente. A través del tiempo ha variado el énfasis de los documentos y las inquietudes han surgido con mayor claridad, en parte como respuesta a la insatisfacción cada vez mayor dentro de las organizaciones internacionales en lo que toca a la sapiencia tradicional sobre el desarrollo, y en parte debido a que el autor ha estado expuesto al clima intelectual no oficial de América Latina, que cuestiona radicalmente el "desarrollismo".

Los trabajos han estado dirigidos principalmente a los que buscan prescripciones de política de desarrollo y no a los científicos sociales o al público en general. De acuerdo con el criterio de este público previsto, el problema de los valores está resuelto, pues ellos se han formulado en la Declaración Universal de Derechos del Hombre, la Estrategia Internacional de Desarrollo y en otras resoluciones apoyadas por los representantes de casi todos los gobiernos nacionales. Este mismo público no se interesa en la exploración de cuestiones teóricas; supone que ya se ha respondido satisfactoriamente a tales preguntas o que las respuestas pueden esperar. Lo que se pide es información concreta sobre las tendencias, así como recetas "prácticas". Mientras más trabaja el autor con estadísticas relativas a las tendencias sociales, más desconfía de su correspondencia con la realidad, de modo que al tratar de describir lo que sucede siempre ha tenido presente que tal información no puede dar respuesta a los interrogantes de mayor importancia. Ha rehuido una respuesta literal a la demanda de recetas prácticas y, en cambio, ha procurado distinguir, en términos que tengan sentido para el público a que están dirigidos los trabajos, toda la gama de problemas que hay que confrontar al proponer las prescripciones pertinentes. En otras palabras, los documentos replantean las preguntas antes formuladas en los siguientes términos: *si* realmente se desea que el desarrollo responda a los valores de bienestar humano y justicia social, y *si* las sociedades nacionales reales y el orden internacional presentan modalidades y tendencias muy diferentes, ¿qué puede hacerse y quién debe hacerlo? ¿A quién se dirigen las recomendaciones? ¿A quién corresponde dar asesoramiento?

Investigaciones de esta naturaleza bien pueden no ser del agrado de quienes creen a pie juntillas en el credo del desarrollo, ni de los círculos más amplios cuyo *status* y subsistencia dependen de la per-

petuación de las estructuras burocráticas y de las reuniones formales basadas en ese credo. Es posible que las mismas investigaciones parezcan ingenuas, carentes de fundamento teórico y equívocas como pautas de acción, a los científicos sociales e ideólogos que nunca han tomado en serio la premisa de que el "desarrollo" trae armonía internacional y reduce los conflictos entre las clases sociales. A juicio de éstos, a menos que sea por ofuscación ¿por qué habría nadie de esperar que los Estados existentes, que son instrumentos de las clases sociales dominantes o de los centros de poder imperialistas, introduzcan estilos de desarrollo orientados al bienestar humano y a la justicia social? ¿Puede un enfoque unificado ser algo más que la identificación de las clases sociales capaces de transformar la sociedad y el Estado, y la formulación de estrategias políticas destinadas a estas clases? El mecanismo oficial de los estudios, reuniones y declaraciones para la orientación social del desarrollo, ¿no merece acaso el viejo sarcasmo de que las clases dominantes harían cualquier cosa por el pueblo salvo dejar de cabalgar en él?

Al mismo tiempo, el eclecticismo del diálogo internacional, la heterogeneidad de los regímenes que en él participan, la marcada insatisfacción respecto de lo hecho en nombre del desarrollo y la búsqueda de innovaciones de política están desdibujando la línea que separa la ideología desarrollista de la revolucionaria. Las realidades del mundo, demasiado duras como para disimularlas en informes cautelosos, presionan continuamente a las organizaciones internacionales para que cuestionen radicalmente su credo anterior, en tanto que la continuidad institucional, los intereses creados por los programas en marcha y las diversas presiones que se ejercen sobre ellas, las obligan permanentemente a echar vino nuevo en odres viejos, a suponer que prácticamente todos los Estados tienen buenas intenciones y que, en último término, casi todas las posiciones ideológicas son conciliables. Así, las formas de acción social surgidas dolorosamente de las luchas revolucionarias libradas en determinadas sociedades nacionales se analizan como si se tratara de prescripciones interesantes que podrían "adoptarse" a voluntad por cualquier régimen, en combinación con una selección de instrumentos más tradicionales de acción social.

Puede suceder que el investigador se encuentre en una posición incómodamente ecléctica por razones distintas a este sesgo institucional. En sus manifestaciones reales en el mundo actual el Estado obviamente dista mucho de ser la entidad nacional, altruista y autónoma que comúnmente suponen las deliberaciones internacionales y las recetas de desarrollo. Cualquiera sea la forma en que se lo

interprete, el "desarrollo" no siempre es la preocupación central de los grupos que controlan el Estado. Al mismo tiempo, en muchas sociedades nacionales, el Estado de pronto afirma un grado de autonomía y de aparente capacidad de influir en el curso de las transformaciones nacionales y económicas que no podría haberse previsto al analizar el equilibrio en que se encontraban las fuerzas sociales internas o el lugar que ocupaba el país dentro del orden internacional. Esta tendencia se acentúa a medida que el orden internacional mismo va de crisis en crisis, y que se rompen o someten a tensión excesiva los antiguos vínculos de dominio y dependencia. En lo que toca al desarrollo, para bien o para mal, el voluntarismo aparece en el primer plano en sociedades nacionales muy distintas y bajo liderazgos extremadamente diferentes. Los agentes que procuran manipular al Estado, dentro de los límites obvios fijados por la historia, los recursos, las estructuras de poder y los prejuicios ideológicos, hacen valer su derecho de encauzar a sus respectivas sociedades por nuevas sendas. Su elección, cualesquiera sean sus intenciones, no conducirá necesariamente a estilos de desarrollo que materialicen los valores de bienestar humano y de justicia social. En la actualidad, la consolidación de regímenes tecnocráticos que imponen con éxito —al menos por un lapso prolongado— estilos de desarrollo que postergan tales objetivos hasta un futuro remoto, o que simplemente obligan a la población a aceptar la afirmación de los agentes de que están en vías de materialización, es una posibilidad inquietante. ¿Debe llegarse a la conclusión de que las situaciones estructurales en que se encuentran los agentes harán que sus decisiones —cualesquiera sean— resulten insatisfactorias desde el punto de vista de la justicia social, y de que a lo más sus políticas pueden promover la sumisión del pueblo a sistemas de explotación que con el tiempo han de perecer? El autor confiesa que no es capaz de dar a esta pregunta una respuesta que le satisfaga.

Los otros enfoques políticos del desarrollo no parecen más prometedores. Los esfuerzos por identificar las clases sociales capaces de transformar las sociedades e idear estrategias adecuadas a su papel no han tenido un éxito incontrovertible. No es válido contraponer los verdaderos defectos y simulaciones que como agentes de desarrollo exhiben los Estados existentes, con las expectativas revolucionarias milenaristas que posponen para después del gran acontecimiento las definiciones sobre la forma de realizar el desarrollo. Los que proponen tales enfoques comúnmente se van al extremo opuesto al de los predicadores de recetas desarrollistas, porque pasan por alto el problema práctico de cómo construir estilos de desarrollo que

correspondan a sus valores cuando el poder haya pasado a manos de las fuerzas sociales que realmente desean tal desarrollo.¹ La lucha de clases es algo real y no puede darse por descontada la posibilidad de que en ciertas coyunturas las clases cuyos intereses son contrarios al orden existente desempeñen el papel que se espera de ellas, pero los hechos sugieren que la capacidad de estas clases de actuar coherentemente seguirá siendo más débil y su dependencia del Estado más fuerte que lo que admitirían los ideólogos que aspiran a movilizarlas. Los capítulos que siguen se refieren repletamente al tema de la participación popular creadora como elemento esencial de cualquier estilo de desarrollo que sirva a los valores del bienestar humano y de la justicia social, pero en la práctica tal participación ha sido huidiza y efímera, tanto para las estrategias de desarrollo dominadas por el Estado como para los revolucionarios.

Los capítulos del presente trabajo aparecen en orden inverso a aquel en que se escribieron, y sitúan en primer plano los esfuerzos más recientes del autor por escalar la torre de Babel del desarrollo. Los capítulos ix y x escritos en 1966 y 1967, son intentos de relacionar las prescripciones internacionales de acción pública en dos sectores —la educación y la seguridad social— con las estructuras sociales características de América Latina, mostrando el choque entre los objetivos ideales y las presiones heterogéneas existentes en el seno de las sociedades, y sugiriendo ciertas tácticas para acercar más el ideal a la realidad. Los capítulos vii y viii se ocupan de las esferas más amplias y menos delimitadas de las políticas relacionadas con el crecimiento y la distribución en el espacio de la población nacional. En el debate internacional, estas esferas han estado particularmente sujetas a la exaltación de los objetivos y a prédicas catastrofistas que guardan muy poca relación con lo que los regímenes nacionales latinoamericanos han deseado o procurado hacer al respecto. El capítulo vi confronta el desalentador historial de la planificación formal como instrumento de desarrollo, y los intentos por mejorar el rendimiento a través de la incorporación de nuevos contenidos bajo el rótulo de “planificación social”. Los capítulos iv y v se prepararon como contribución a un proyecto conjunto en que la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina cooperó con el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y la División de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, en la búsqueda de un “enfoque unificado para el análisis y la planificación

¹ Las propuestas de Oscar Varsavski, *Proyectos Nacionales* (Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1971) y *Estilos Tecnológicos* (Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1974), son interesantes excepciones a esta generalización.

del desarrollo".² En ellos se procura exponer y clasificar, en forma objetiva, las heterogéneas estructuras y coyunturas sociales y políticas y los vínculos entre el centro nacional (o Estado) y la unidad social que deben tenerse presentes para que el "enfoque unificado" pueda resultar operativo. Estos capítulos son particularmente vulnerables a la crítica, pues pretenden abarcar un aspecto muy amplio de fenómenos nacionales y locales sin suficiente asimilación de la gran cantidad de escritos teóricos y estudios empíricos existentes sobre la materia, y sin adoptar posiciones teóricamente integradas sobre la naturaleza de los factores causales básicos (en especial, las relaciones de producción y el funcionamiento del orden internacional). La intención fue demostrar a quienes procuraban dar respuestas tecnológicas o utópico-normativas a las preguntas planteadas por el proyecto de investigación, lo inasibles que resultan algunas características del mundo actual que de lo contrario se habrían pasado por alto. Los capítulos II y III son derivaciones personales del proyecto sobre el "enfoque unificado", en los que el autor hizo uso de su experiencia para explicitar la confusión de valores, de imágenes de la sociedad humana y de orientaciones para la acción que persisten en los debates internacionales sobre el "desarrollo", y sugerir algunas razones de esta persistente confusión.

Los capítulos escritos en los años sesenta conservan ciertos lugares comunes sobre el desarrollo proveniente de la sapiencia tradicional, que el autor ha procurado eliminar de sus trabajos más recientes, así como un respeto residual ante la aparente capacidad de los economistas de cuantificar y explicar las características centrales del desarrollo. Como declaraciones recientes —que en otros aspectos desafían radicalmente las ideas tradicionales sobre el desarrollo— siguen aceptando lugares comunes análogos, y como éstos son síntoma de renuencia o incapacidad de las instituciones para enfrentar a cabalidad lo que significa el hecho de que en la realidad los procesos de crecimiento económico y cambio social no han respondido a las esperanzas cifradas en ellos, quizá valga la pena señalarlos aquí, pese a que algunos se analizan más adelante en distintos contextos:

a) La "conciencia creciente" o el "reconocimiento cada vez más

² Las principales conclusiones a que ha llegado hasta ahora este proyecto aparecen en el informe del Secretario General de las Naciones Unidas, titulado "Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo" (E/CN.5/477, fechado el 25 de octubre de 1972). Las preocupaciones que dieron origen al proyecto se analizan en "La planificación y el desarrollo socio-económico unificado: Nuevos horizontes", *Revista Internacional de Desarrollo Social*, Nº 3, Naciones Unidas, Nueva York, 1971.

amplio". Estas expresiones se cuentan entre las fórmulas más antiguas y explotadas en los documentos sobre problemas sociales, y están bien representadas en discusiones acerca de otros aspectos del desarrollo. Por lo general expresan la esperanza del que las utiliza de conferir un aura de consenso a su propia convicción de que debería hacerse algo, eludiendo a la vez la identificación de los agentes capaces de actuar con eficacia y dispuestos a hacerlo.

b) La advertencia de que sobrevendrá una catástrofe, a menos que el orden internacional o las sociedades nacionales se transformen rápidamente. Estas fórmulas, estrechamente relacionadas con la "conciencia creciente", están dirigidas a los centros de poder y riqueza para persuadirlos de que conviene a sus propios intereses encabezar o al menos aceptar reformas profundas y renunciar a sus privilegios. A estas alturas los centros de poder ya están bastante habituados a apoyar de labios afuera la importancia de las advertencias, pero en el fuero interno probablemente siguen pensando que pueden evitar pagar el precio de cualquier catástrofe que sobrevenga, y que las opciones ofrecidas no son convincentes ni convenientes. La experiencia indica que tanto las sociedades nacionales como el orden internacional pueden seguir funcionando, aunque sea en forma irracional e injusta, modificando pero no transformando estructuras cuyo colapso inminente se ha pronosticado durante muchos años, e incluso que tales estructuras pueden reconstituirse después que se ha producido la verdadera catástrofe.

c) Empleo de la segunda persona del plural para indicar que quien se expresa así se atribuye la representación de todos los hombres de buena voluntad, o de las masas que no aceptan seguir siendo víctimas de la pobreza y de la explotación. Este uso del "nosotros" se destaca de manera especial en las discusiones de grupos asesores y conferencias internacionales semioficiales y extraoficiales en que se parte de la base de que quienes constituyen ese "nosotros" (término que abarca a las autoridades, a los científicos sociales, a la opinión pública y a los pobres) comparten percepciones y exigencias que en realidad parecerían subversivas a algunas de las partes en cuyo nombre se habla, inadecuadas e ingenuas a otras, e incomprensibles a las masas a quienes preocupa la supervivencia más que el "desarrollo".

d) La personificación de "países" como actores, por ejemplo, en la afirmación de que los "países" tienen derecho a "elegir" estilos de desarrollo autónomos y originales. La estructura de las organizaciones internacionales integradas por Estados oficialmente soberanos hacen de esto una ficción inevitable, pero oculta la realidad, que suele aparecer con bastante claridad en otros pasajes de las mismas decla-

raciones, de que si de hecho se eligen estilos de desarrollo, la elección la hacen fuerzas sociales organizadas dentro de los países, que deben procurar imponer su elección al resto de la sociedad nacional mediante la persuasión, la neutralización o la fuerza, y que deben maniobrar dentro de las limitaciones impuestas por el lugar que ocupa el país dentro del orden internacional.

e) Clasificación de los países personificados en dos grupos: ricos y pobres, desarrollados y en desarrollo, centrales y periféricos, etc. Tal clasificación corresponde a ciertas características reales del orden internacional, y posee utilidad instrumental porque promueve la acción conjunta de los países "en desarrollo" o "pobres"; sin embargo, induce a error al menos en dos aspectos importantes: i) estimula el supuesto de que cada grupo de países es homogéneo en sus características esenciales, y tiene intereses y problemas comunes. De hecho, ambos grupos son sumamente heterogéneos y lo son cada vez más en lo que toca a las estructuras de poder, ideologías, recursos básicos, estructuras de población y papel que desempeñan dentro del orden internacional. Las fórmulas que suponen que los países "pobres" y los países "ricos" pueden adoptar posiciones uniformes unos frente a otros, sea de cooperación o de confrontación, ocultan la complejidad de las verdaderas opciones en los alineamientos y la existencia de vínculos establecidos por razones de defensa propia o de explotación de otros países. Esto ha sido reconocido, en forma no muy satisfactoria, en los intentos por identificar una clase de países "muy pobres" o "de menor desarrollo económico relativo", que tienen especiales necesidades y derechos a asistencia. (La clasificación optativa de los países en países "desarrollados capitalistas", países "desarrollados socialistas" y "Tercer Mundo" tampoco es satisfactoria, pese a que en las páginas siguientes suele utilizarse la expresión "Tercer Mundo" a falta de otra mejor.) Los capítulos III y IV especulan sobre los criterios para clasificar las sociedades nacionales de acuerdo con su capacidad de iniciar determinados estilos de desarrollo, pero el autor duda que exista una tipología confiable como pauta de lo que puede hacer o hará una sociedad determinada; ii) La división de los países en dos tipos, del mismo modo que la fórmula "nosotros", lleva a suponer que en los países "pobres" las fuerzas sociales dominantes comparten la pobreza, o al menos la determinación de hacer algo al respecto. De hecho, los voceros de la mayoría de los países "pobres" no tienen motivos personales para envidiar el ingreso y la forma de vida de sus equivalentes de los países "ricos", y esto, como lo demuestran los comentarios de prensa de estos últimos, debilita la credibilidad de sus llamados a establecer un nuevo

orden económico internacional. Los mismos informes internacionales que personifican a los países pobres y atribuyen a sus dirigentes la decisión de eliminar la pobreza muestran que por lo general el aumento de la riqueza de tales países y de la capacidad operativa de sus gobiernos no tiene efectos positivos en la pobreza de las masas, y que efectivamente son otras las prioridades para la distribución de la riqueza adicional y los usos del poder. En realidad, el estilo de desarrollo predominante y la nueva división internacional del trabajo parecen requerir, aún más que las anteriores relaciones centro-periferia, que se perpetúen las distribuciones altamente desiguales del ingreso en los países "pobres".³

La validez o pertinencia de las exploraciones que se realizan en los capítulos siguientes dependen de la hipótesis de que el pensar de nuevo el desarrollo que se observa hoy en el plano internacional, no es del todo un engaño condenado por las posiciones societales o institucionales de sus campeones a ofrecer soluciones que siempre serán insuficientes y tardías; pero que inevitablemente irá insinuándose un elemento de evasión, a impulsos de la necesidad consciente o inconsciente de sus defensores de aparecer confrontando valientemente los desafíos que en realidad están eludiendo. Si las investigaciones inducen a algunos de los agentes potenciales del desarrollo a reflexionar más sobre lo que hacen y a preguntarse si deberían hacer otra cosa, habrán cumplido su propósito. Las ideas aquí presentadas han surgido de diálogos y críticas recíprocas de trabajos entre el autor y sus colegas de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y otros órganos de la Secretaría de las Naciones Unidas. Las personas que han contribuido al debate son demasiado numerosas como para que sea posible singularizarlas como expresión de reconocimiento del autor. Ninguna de ellas estaría totalmente de acuerdo con los resultados, y algunos discreparían respecto de varias cuestiones fundamentales. Las instituciones mismas han recogido en sus propios estudios del desarrollo una parte importante de las ideas expuestas en este volumen, pero no tienen más responsabilidad por el conjunto de estas ideas, que el haber ofrecido el ambiente propicio para la interacción de criterios y haber señalado tareas que despertaron el interés del autor.

³ Celso Furtado presenta este argumento con especial claridad en *O mito do desenvolvimento econômico*, Pax e Terra, Río de Janeiro, 1974.

II. Desarrollo: imágenes, concepciones, criterios, agentes, opciones

1. IMÁGENES DEL DESARROLLO

HACE más de 25 años que los dirigentes políticos de la mayoría de los pueblos vienen apoyando la idea del "desarrollo" como tema central de la política gubernamental, y afirmando que todos los pueblos tienen el derecho a desarrollarse y también la capacidad para hacerlo. Teóricos y prácticos, de los orígenes más variados, han explorado las bases y repercusiones de esta posición, que se ha popularizado por diversos medios. Miles de especialistas han llegado a derivar del "desarrollo" su medio de vida.

Esta prolongada preocupación por el desarrollo no ha acercado el mundo a un consenso definitivo sobre qué es el desarrollo ni sobre cómo debe alcanzarse; sorprende que diferentes concepciones y enfoques sigan coexistiendo e interpenetrándose, sin verse afectados por las demostraciones que, de su mutua incompatibilidad o de su incongruencia con la experiencia, se hacen en numerosas publicaciones polémicas y críticas. Casi ninguna de las ideas sobre el desarrollo que estaban en boga hace 25 años ha sido desacreditada definitivamente —a juzgar por la frecuencia con que aparecen en las declaraciones de política— pero junto a ellas han surgido ideas muy diferentes, muchas de las cuales se derivan de interpretaciones del cambio societal vigentes mucho antes de que la expresión "desarrollo" saltara al primer plano. Las circunstancias en que se realiza el debate internacional en torno al desarrollo promueven el eclecticismo, la fácil aceptación de novedades superficiales, la indecisión ante opciones definidas y el olvido de la experiencia pasada. De hecho, el debate consiste en gran medida en afirmaciones rituales o en un diálogo de sordos.

De este debate pueden deducirse varias concepciones del desarrollo y enfoques radicalmente diferentes. Las diferencias se centran en torno a las cuestiones siguientes: a) imágenes del orden internacional y de su papel en el desarrollo nacional; b) imágenes de las estructuras sociales nacionales existentes y de las relaciones de poder; c) imágenes teñidas de apreciaciones valorativas sobre la sociedad futura que se espera que surja del proceso de desarrollo; d) naturaleza de los agentes en que se confiará para que dirijan o impulsen el desarrollo; e) opciones que tienen los agentes al tratar de avanzar desde el presente insatisfactorio hacia el futuro preferido. Lógica-

mente, las concepciones y enfoques adoptados respecto de estas dos últimas cuestiones deben derivar de los adoptados en relación con las tres anteriores. En la práctica pueden no corresponder muy estrechamente.

La primera cuestión sugiere tres imágenes posibles de las relaciones internacionales en cuanto al desarrollo: una procesión, una pirámide viviente y una carrera hacia un pozo sin fondo.

La primera imagen ha presidido las actividades de los organismos burocráticos y de investigación internacionales; de asesores y promotores profesionales; de los informes, resoluciones y recomendaciones dedicados a la proposición de que los gobiernos son entidades racionales, benévolas y consecuentes, ansiosas de progresar hacia el "desarrollo", la "modernización" y la "justicia social" sólo con que se les diga cómo hacerlo; y de que en algún lugar existe la Verdadera Senda, que se les puede señalar. Que los manuales producidos por los mecanismos internacionales aparentemente no los hayan puesto en esa buena senda todavía, significa que debe haber faltado alguna instrucción esencial. De esta manera los manuales para el desarrollo se vuelven cada vez más complicados y "omnímodos". Se magnifica la "planificación" como una entidad mística que resolverá todos los problemas una vez que se la conciba correctamente: "la planificación debe prestar más atención a..."; "la planificación debe ser omnimoda..."; "la planificación establece..., permite..., dispone...", como lo expresan las fórmulas de los informes internacionales. La suposición de racionalidad y benevolencia efectiva o potencial de los gobiernos vincula a los países de altos ingresos con los de bajos ingresos en la búsqueda del desarrollo. Si aquéllos no han hecho todavía lo suficiente por ayudar a éstos, lo harán tan pronto como se les demuestre en forma convincente que tanto su deber como su interés lo aconsejan.

La concepción del desarrollo es lineal. Se resume en la consigna de "cerrar la brecha". Imaginemos una procesión desordenada de países. Los primeros avanzan cómoda y confiadamente, ya dentro de las fronteras de la Tierra Prometida. Unos pocos países en el medio marchan rápidamente, intentando vencer la fatiga y hacer caso omiso del hambre y los pies adoloridos, viendo cómo comienza a estrecharse la distancia que los separa de los primeros. Un mayor número de países, más pequeños y más débiles, se distancian cada vez más de la vanguardia, mientras envían desesperados mensajes hacia la cabeza de la columna: "Cumplan con su deber: ayúdenos a marchar más rápidamente." Algunos gritan y se desgarran la piel de frustración; unos pocos se han detenido en una apatía desespe-

rada. Los manuales generalmente critican algunas de las medidas tomadas por los primeros en el pasado; el "costo humano" fue innecesariamente elevado. Sugieren atajos basados en esta experiencia, pero en lo principal suponen no sólo que la dirección tomada por la vanguardia era la correcta para sus propios intereses, sino también que es conveniente y posible para los seguidores.

Sugieren la segunda imagen las opiniones de muchos sociólogos y estudiosos de la ciencia política, y de algunos economistas, que rechazan o desestiman el clamor por manuales de desarrollo universalmente aplicables, y que ponen en duda la capacidad de la mayoría de los gobiernos nacionales, y del propio orden internacional, para generar procesos que justifiquen las esperanzas que se han puesto en la expresión "desarrollo". Desde este punto de vista, los procesos de desarrollo seguidos por los países que actualmente tienen altos ingresos no son válidos hoy para el resto del mundo, salvo muy contadas excepciones. En realidad, los países de altos ingresos han podido "desarrollarse" en gran medida gracias a su capacidad para explotar y dominar a los demás, y con distintas apariencias esto sigue siendo verdad hoy día. Mientras perduren sus actuales estructuras económicas y políticas, son incapaces por naturaleza de ayudar a los demás países a que los alcancen. Los modelos que ofrecen atraen al resto del mundo a un callejón sin salida, debilitando la capacidad nacional de tomar las decisiones necesarias para un desarrollo auténtico y autónomo.

Por tanto, el sistema mundial está representado por una pirámide viviente, en vez de una procesión: los países que están en la cima son capaces de subir cada vez más porque descansan sobre los hombros de los que están debajo. Como la pirámide es una estructura viviente, se halla en continuo movimiento: los que están abajo intentan encaramarse o escapar, y los que están arriba intentan maniatarlos en su lugar mediante combinaciones cambiantes de fuerza y engaño, amenazas e incentivos. Los que están arriba se apoyan unos en otros, pero al mismo tiempo cada uno trata de levantarse sobre los hombros de los demás. De vez en cuando una gran convulsión estremece toda la pirámide, cuando la competencia en la cima se vuelve violenta y aumentan las oportunidades que tienen los de abajo de subir o escapar. Para los que ahora están cerca de la base de la pirámide, el "desarrollo" presupone la destrucción de toda la estructura y su remplazo por relaciones igualitarias y cooperativas entre las unidades. Esta imagen piramidal del sistema internacional suele acompañar a una imagen semejante de las estructuras de poder dentro de las unidades. Puede o no concluirse que los patrones de con-

sumo y producción de los países que están ahora en la parte superior de la pirámide son inalcanzables o inconvenientes para el resto; en todo caso, se espera un mayor énfasis en el control gubernamental de la producción, en formas colectivas de consumo y en la distribución equitativa de bienes y servicios como resultado de la transformación de las estructuras piramidales nacionales e internacionales.

Cobra rápidamente importancia una tercera imagen que niega premisas fundamentales comunes a las otras dos respecto de la viabilidad y conveniencia del aumento a largo plazo de la producción y el consumo y de la capacidad ilimitada de la innovación tecnológica para resolver problemas. Los recursos naturales son finitos; la alteración del medio ambiente que es inseparable de cualquier esfuerzo prolongado por aumentar los niveles de producción y consumo de una población mundial que crece cada vez más lleva al desastre ecológico; la esperanza de que las sociedades de bajos ingresos tengan alguna vez recursos y capacidad productiva suficientes para alcanzar los niveles actuales de bienestar material de las sociedades de altos ingresos es absurda; éstas perecerán y arrastrarán al resto de la humanidad con ellas si no transforman sus propias expectativas y modos de vida. Esta imagen, planteada primeramente por especialistas en demografía y en ecología, se está difundiendo entre la opinión pública informada con gran rapidez, ayudada por la notoriedad cada vez mayor de subproductos no deseados del crecimiento económico y demográfico. En otros medios, especialmente en la opinión pública de las sociedades que más pugnan por "cerrar la brecha" o encaramarse en la pirámide, crea, como es natural, frustración y rechazo intensos.

Según este diagnóstico, la procesión se dirige no hacia la Tierra Prometida, sino hacia un pozo sin fondo. La lucha piramidal tiene lugar sobre arena movediza, la que tragará a todos los participantes tanto más rápidamente cuanto más se esfuercen por subir. La única esperanza es detener la procesión o la lucha, estableciendo prioridades completamente diferentes para la actividad humana, logrando que el crecimiento demográfico sea de cero, cuidando los recursos y subordinando la producción y el consumo a la mantención de un equilibrio ecológico que sea viable a largo plazo.

Estas tres imágenes resumen una gran variedad de corrientes de opinión, muchas de ellas antagónicas entre sí. El primer bando cuenta con partidarios que van desde los creyentes fervorosos en la planificación econométrica y en la elevación al máximo de la inversión productiva, hasta profetas y promotores del "desarrollo de los recursos humanos", "el desarrollo de la comunidad", "la motivación por

los logros", etc. El mínimo común denominador es la fe en la racionalidad y benevolencia potenciales de los gobiernos nacionales y del orden internacional. En el segundo bando forman desde varias escuelas de marxistas revolucionarios —que aspiran a la transformación simultánea del orden internacional y del control nacional de los medios de producción como requisitos previos para el desarrollo equitativo a escala mundial— hasta "realistas" preocupados por las posibilidades de supervivencia, de maniobra y de aumento de la capacidad de negociación nacionales o de clase, dentro de estructuras de dominación y dependencia que se consideran inherente y permanentemente paralizantes e inequitativas. El mínimo común denominador es la preocupación por cuestiones de poder y por la identificación de fuerzas sociales capaces de dirigir el "desarrollo". En el tercer bando militan desde quienes creen que pueden surgir y surgirán sociedades humanas más felices y más creadoras sobre la base de una transformación de los valores actuales, hasta profetas de la hecatombe inevitable de toda la raza humana. El mínimo común denominador es el rechazo de la viabilidad y de la conveniencia de continuar aumentando indefinidamente la población y la producción.

Aún predomina el primer bando en el campo de las declaraciones internacionales, pero con muchos indicios de estar perdiendo confianza en sí mismo y de estar contaminándose cada vez más con preocupaciones emanadas de los otros dos bandos. El eclecticismo y el ansia de satisfacer todos los intereses capaces de hacerse oír en las reuniones internacionales, característicos de este campo, lo hacen vulnerable a esa contaminación. Cada vez se insta más a los gobiernos a hacer cosas diferentes y a hacerlas mejor que en el pasado. Los portavoces oficiales denuncian la corrupción, el burocratismo, la distribución desigual y la dependencia externa, y prometen que sus respectivos gobiernos enmendarán rumbos. Las declaraciones sobre la necesidad de hacer frente a las realidades de poder internacionales y nacionales, de buscar apoyo sobre la base de los intereses de determinadas clases en determinadas políticas de desarrollo, aparecen incluso en los preámbulos de los planes de desarrollo económico. Comienza a reconocerse oficial y expresamente, por mucho que este reconocimiento sea a regañadientes, lo indispensable de limitar la población y conservar los recursos, así como los peligros y la futilidad de producir por producir.

Hay límites claros a la capacidad de las organizaciones intergubernamentales o de los gobiernos nacionales para analizar lógica y objetivamente las consecuencias de las muchas variantes de las tres imágenes y escoger en consecuencia un marco político armónico. Es

tarea difícil para los especialistas en estudios sobre el desarrollo, cuyo *status* depende de la realidad de algo identificable como "desarrollo", sobre el cual puedan aconsejar útilmente a los gobiernos, y efectuar investigaciones orientadas a la formulación de políticas. Es tarea aún más difícil para los dirigentes políticos y para los administradores. ¿Qué sucederá si el Estado, tal como está constituido ahora en los países ricos y en los pobres, es incapaz por naturaleza de llevar adelante el "desarrollo" de los países pobres mediante la acción racional, benévola y planificable, o si lo que hasta ahora se ha considerado "desarrollo" lleva al desastre? ¿Qué función le quedará al teórico y al asesor del desarrollo? ¿A quién deberá asesorar, si ha de hacerlo? ¿Puede abrigar la esperanza de formular concepciones o criterios de desarrollo que correspondan a procesos de cambio reales, viables y convenientes; que sean susceptibles de intervención gubernamental racional en pro del bienestar humano, y que sean inteligibles, por lo menos como base para discutir posibles líneas de acción, para personas cuyo punto de vista sufre la influencia de alguna de las tres imágenes?

2. CONCEPCIONES, VALORES Y CRITERIOS PARA ESTILOS DE DESARROLLO

En los primeros años de la preocupación internacional por el "desarrollo" sus proponentes daban por supuesto casi universalmente, con diversos grados de énfasis y de disposición a admitir la importancia de otros factores, que su elemento central consistía en elevar la producción por habitante, principalmente mediante la industrialización, y que esto requería la elevación al máximo de la tasa de inversión "productiva". Este punto de vista suponía explícita o implícitamente que los países industrializados de altos ingresos del mundo son "desarrollados", que ésta es una situación envidiable, y que el resto del mundo puede alcanzarla. Los proponentes del "desarrollo" podían tener dudas respecto de la capacidad de los países menos favorecidos para "desarrollarse" mediante la industrialización, pero como la única otra posibilidad parecía ser que siguieran siendo pobres y atrasados, estas dudas, en la atmósfera de consenso sobre el derecho universal a desarrollarse, se excluían del debate público intergubernamental.

En la actualidad esta concepción del desarrollo ha sido criticada tan repetidamente y desde tantos puntos de vista que prestarle mayor atención sería como hacer leña del árbol caído. Pese a todo, sigue porfiadamente vigente en los puntos de vista de muchos dirigentes políticos, planificadores y empresarios y el considerarla como

una opción real que debe refutarse condiciona la forma en que otras corrientes de opinión buscan concepciones más satisfactorias de desarrollo. Su argumento consiste en que la búsqueda exclusiva de un objetivo de crecimiento económico ha resultado contraproducente. En realidad, los últimos 25 años ofrecen muy pocos ejemplos convincentes de países que hayan sido capaces de una búsqueda exclusiva del crecimiento económico durante cualquier extensión de tiempo, aunque puede haber habido muchos dirigentes políticos y planificadores que creyeron estar intentándolo. Una búsqueda exclusiva de este tipo requiere una combinación excepcional de fuerza y continuidad del régimen político, de dotación de recursos y de una coyuntura internacional favorable. En los pocos casos en que estos requisitos han estado presentes, la búsqueda exclusiva del crecimiento económico no ha sido contraproducente en sus propios términos, ni en el de los intereses de los grupos que controlan el proceso, aunque los resultados estén abiertos a la crítica desde el punto de vista del bienestar humano y de los valores de equidad y pese también a que cabe dudar de la capacidad de manejar a largo plazo las tensiones resultantes.

En los ataques contra la identificación del desarrollo con el crecimiento económico se mezclan comúnmente varios tipos de argumentos: los costos humanos son demasiado altos; los resultados son inevitablemente inequitativos; el tipo de "sociedad de consumo" a que conduce es indeseable por naturaleza, aunque se alivien las inequidades; las resistencias societales y las incompatibilidades estructurales obstaculizarán o perturbarán el propio crecimiento económico a menos que en el modelo de desarrollo se sitúe en primer plano el cambio de la sociedad; las relaciones internacionales son incompatibles con la industrialización acabada de los países ahora atrasados. A veces los proponentes de enfoques optativos del desarrollo dan la impresión de estar inspirados por premisas de valor al rechazar como criterio exclusivo el del "crecimiento económico" pero a la vez parecen estar recurriendo a argumentos "prácticos" para tratar de convencer a los dirigentes políticos y a los planificadores de que no dará resultado. A veces los propios planificadores parten de un intento por comprender y evitar los "obstáculos sociales" prácticos que se suponen responsables de la frustración de sus estrategias de crecimiento económico, y entonces introducen premisas de valor para reforzar sus argumentos en favor de los cambios estructurales necesarios.

Las reuniones internacionales recientes dan la impresión de que los argumentos sólo han penetrado superficialmente en el pensamien-

to de los dirigentes políticos y en la opinión pública de la mayoría de los países. Persiste la suposición de que todos los países enfrentan una opción real entre "concentrarse en el crecimiento económico" (imitando las primeras "etapas" de los países ahora "desarrollados") o equilibrar el crecimiento económico (que se supone esencial en todo caso) con grandes asignaciones de recursos a servicios sociales y con medidas de redistribución del ingreso (imitando las etapas posteriores de los países ahora "desarrollados"). Estas suposiciones son compatibles con cualesquiera de las dos primeras imágenes antes descritas, aunque los agentes y las estrategias serían diferentes. Desde luego que son radicalmente incompatibles con la tercera imagen, aunque puede observarse una división semejante, todavía embrionaria, entre las políticas propuestas que hacen hincapié en impedir un mayor crecimiento económico y las que hacen hincapié en las exigencias de distribución y bienestar de una sociedad que se despreocupe del crecimiento económico.

En la búsqueda de concepciones más adecuadas de lo que es el desarrollo y por qué se lo quiere, parece esencial insistir en una distinción clara entre dos usos legítimos de la expresión "desarrollo", pero también es necesario mantener en contacto permanente entre sí las interpretaciones derivadas de estos dos usos:

a) El "desarrollo" consiste en procesos de crecimiento y de cambio relacionados sistemáticamente entre sí en la sociedades humanas, delimitadas por las fronteras de los Estados nacionales, pero además interdependientes en alto grado a escala mundial. Estos procesos tienen muchas uniformidades y secuencias previsibles, pero también tienen características únicas en cada país o sociedad, derivadas de su historia, sus características y valores culturales, el tamaño de su territorio y el volumen de su población, su dotación de recursos, su estructura de clases y las relaciones internas de poder, su lugar en el sistema internacional, etc. Cada sociedad tiene una variedad más o menos limitada de opciones que le están abiertas y una capacidad más o menos limitada de escoger entre las opciones. En cualquier momento la capacidad política de escoger entre las opciones puede o no ser compatible con las posibilidades reales de desarrollo, y tanto la capacidad de escoger como la variedad de posibilidades están cambiando permanentemente. En este sentido, la única alternativa general al "desarrollo" es estancamiento o decadencia. En diferentes momentos el "desarrollo" puede llegar a ser más o menos espontáneo o sujeto a decisiones de políticas racionales y a la planificación; más o menos conflictivo o pacífico; más o menos equitativo o inequitativo; más o menos orientado a la inversión o al consumo; más o menos

autónomo o dependiente en el plano nacional. También puede ser más o menos susceptible de fracasar a causa de contradicciones internas, o viable a largo plazo, pero no parece haber ninguna razón adecuada para suponer que cualquier patrón nacional de desarrollo pueda continuar indefinidamente sin agotar sus potencialidades y enfrentar el fracaso o la transformación. En este sentido el desarrollo es inevitablemente desarrollo societal; con fines analíticos pueden tratarse por separado los aspectos económicos, sociales, políticos y de otro orden, pero conduce a error considerarlos como diferentes clases de desarrollo. En principio, los componentes del desarrollo como sistema pueden determinarse empíricamente, mediante el estudio de sus interacciones, aunque tal vez no sea plenamente posible en la práctica. En este sentido, podría justificarse sentar la norma de que ciertas cosas que acontecen en una sociedad determinada, y ciertas medidas gubernamentales, quedan fuera del sistema de interacciones del desarrollo, o no están relacionadas con ellas de ninguna manera que afecte en medida importante al futuro proceso de cambio del desarrollo.

b) El "desarrollo" expresa una aspiración por una sociedad mejor. En este sentido, implica opciones derivadas de juicios de valor con respecto al contenido y las características de una sociedad mejor. También implica juicios de valor respecto del derecho de la sociedad existente a escoger entre esas opciones y a llevar a cabo su decisión mediante una política de desarrollo, por intermedio del consenso general o por intermedio de agentes que afirman representar los mejores intereses de la sociedad. Puede suponerse asimismo que las opciones se consideran viables en vez de utópicas; para cada sociedad, deben estar dentro de los límites fijados por los procesos y la capacidad de "desarrollo" en el primer sentido. La concepción del desarrollo como una aspiración orientada por valores brinda un marco de referencia para aclarar lo que cada sociedad quiere hacer, lo que puede hacer y cuáles pueden ser las consecuencias y requisitos a corto, mediano y largo plazo. También en este sentido el desarrollo es societal y constituye un sistema de interacciones, pero el contenido del sistema está determinado por los valores y preferencias de las fuerzas dominantes en la sociedad. Todo aquello a lo que estas fuerzas asignan gran prioridad es parte de su estilo preferido de desarrollo, puedan o no advertirse interacciones importantes con otros componentes del estilo.

Desde un punto de vista internacional, de la distinción anterior entre dos usos de la expresión "desarrollo" es posible pasar a las siguientes proposiciones: i) Los estilos nacionales de desarrollo dife-

rentes son legítimos, posibles y, en realidad, inevitables; ii) Todas las sociedades nacionales tienen la posibilidad de escoger entre ciertos estilos, pero la variedad de opciones factibles es diferente de un país a otro; iii) Desde el punto de vista de los valores aceptados internacionalmente, el estilo escogido debe ser compatible con un criterio mínimo: aumento de la capacidad de la sociedad para funcionar a largo plazo en favor del bienestar de todos sus miembros; iv) Cada sociedad enfrenta el desafío de elaborar un estilo de desarrollo que corresponda a este criterio, mediante la investigación permanente, cada vez más realista e informada, de las opciones de que dispone, y mediante la elaboración de los principios y técnicas correspondientes para la toma de decisiones; v) La definición de un estilo de desarrollo societal no puede estar limitada a complementar los objetivos relativos al ingreso nacional con un conjunto de objetivos "sociales" convencionales y sectoriales cuantificados, aunque estos objetivos tienen un lugar legítimo en la definición; vi) No es necesario que las opciones que lleven a un estilo de desarrollo se estiren para ser "amplias", en el sentido de asignar un lugar a toda forma concebible de acción pública y "tomar en cuenta" las interrelaciones de todo con todo el resto; el logro de un estilo viable de desarrollo puede requerir una capacidad para concentrarse en ciertos objetivos claves en cada etapa, reduciendo al mínimo la distracción de recursos y de la atención pública hacia otros objetivos que son deseables en sí. Estas opciones no pueden regirse por "derechos" aplicables universalmente; vii) El acento en una racionalidad cada vez mayor en el diagnóstico y en la toma de decisiones no significa que una sociedad pueda esperar alcanzar un estilo "tecnocrático" de desarrollo completamente armónico; la opción siempre será un proceso político; el debate y el conflicto respecto de las opciones tienen un lugar legítimo en cualquier estilo de desarrollo aceptable. El resultado puede ser un estilo coherente impuesto por un grupo dominante único, o un estilo semicoherente surgido de la negociación y transacción entre grupos cuyos objetivos sean fundamentalmente compatibles, o un callejón sin salida en los casos en que ningún grupo sea capaz de dominar y las posiciones se hallen demasiado alejadas entre sí para llegar a una transacción viable desde el punto de vista del desarrollo.

La demostración de la necesidad de escoger un estilo coherente de desarrollo y la argumentación en favor de estrategias para la acción acordes con el estilo escogido suponen la presencia de uno o más agentes capaces de comprender la demostración y de actuar como se les aconseja. En la práctica, se encuentran múltiples agentes posibles con diverso grado de permeabilidad ante esas demostra-

ciones y argumentación, sobre la base de sus valores, de sus preconcepciones del desarrollo y de sus intereses inmediatos, y capaces en diversa medida de emprender la acción pertinente. Estos agentes posibles tienen razones diferentes para querer el "desarrollo", como lo conciben, y asignan a éste diferentes prioridades dentro de toda su amplia gama de objetivos. Una demostración que sea convincente para uno de estos posibles agentes puede ser inteligible para otro e inaceptable para un tercero. Estas notas han insistido en lo absurdo que es dar consejos sobre el desarrollo a una inexistente entidad armónica, benévola, racional y poderosa interesada exclusivamente en la manera más eficaz de impulsar el desarrollo para aumentar el bienestar humano. Para disipar esta noción bastaría que el lector pensara un momento en el juego de diferentes intereses, rigideces, irracionalidades y propensiones a eludir las opciones y a preferir la acción ritual a la acción efectiva en cualquier actividad organizada en la que haya ingresado.

Los especialistas en ciencias sociales y los planificadores no pueden monopolizar ni controlar la búsqueda de estilos de desarrollo nacional más auténticos y viables orientados por ciertos valores, pero tampoco pueden limitarse a papeles instrumentales y aceptar como dadas las directrices para el desarrollo emanadas del liderazgo político o del consenso popular. Estas directrices jamás serán suficientemente coherentes. En coyunturas relativamente favorables al desarrollo, el liderazgo político que represente los elementos más dinámicos de una sociedad determinada ocupará el centro de la escena e intentará actuar sobre la base de alguna estrategia de desarrollo explícita o implícita. Sin embargo, no puede esperarse que se preocupe sólo del desarrollo; su primera preocupación ha de ser la de asegurar su propia supervivencia y reforzar su control del poder, y esto requerirá una combinación de acciones que desde el punto de vista estricto del desarrollo son en parte no atinentes, derrochadoras o dañinas. El liderazgo político puede dejarse seducir por falsas ilusiones de omnipotencia y estar muy mal informado sobre su verdadera capacidad. Más aún, el dirigente político y el administrador enfrentan una sucesión de opciones limitadas, en que la elección está en parte predeterminada por los precedentes o por presiones inmediatas, cuyas consecuencias para un estilo de desarrollo, aunque se hayan definido las líneas principales del estilo preferido, son obscuras o ambiguas. Las consecuencias de estas opciones limitadas no pueden comprenderse en forma adecuada mediante la experiencia o la intuición, y son pocas las decisiones que cuentan con aprobación unánime ni siquiera dentro de la esfera de liderazgo político.

Por tanto, la labor del especialista en ciencias sociales y del planificador es ayudar a los dirigentes políticos —y a todos los interesados en la política gubernamental— a tomar las decisiones más racionales, teniendo en cuenta todos los factores pertinentes, en busca de un estilo de desarrollo que sea viable y aceptable en sus líneas principales en opinión de ambas partes, y ayudar a reducir la proporción de decisiones que son contraproducentes en relación con el estilo, sin aspirar a una compatibilidad irrealmente rígida. Difícilmente puede llevarse a cabo parte importante de esta tarea mientras la monopolicen especialistas que se comunican mediante una jerga técnica. Progresará en la medida en que la práctica de pensar en estilos de desarrollo en las opciones que de ellos derivan y en técnicas racionales de toma de decisiones, se difundan entre la dirección política, la administración pública y la población en general.

Las técnicas de planificación del desarrollo usadas hasta ahora han hecho importantes contribuciones en este sentido, pero ellas han sido menores y más erráticas de lo que cabría haber esperado de la importancia que se atribuyó a la planificación durante los decenios de 1950 y 1960. No es necesario analizar ahora las razones, pero sin duda incluyen la despreocupación por investigar otros posibles estilos de desarrollo. A falta de esa investigación, los intentos por ampliar el contenido y los procedimientos de la planificación mediante la incorporación de "objetivos sociales" y el establecimiento de mecanismos de participación y de organismos locales y sectoriales de planificación, complicaron el proceso de planificación sin generar mucha participación auténtica en la toma de decisiones ni hacer que los planes influyesen en forma más consecuente en los acontecimientos. Más recientemente, se han propuesto y experimentado varias vías para iniciar la investigación de estilos de desarrollo, aunque ninguna de ellas haya tenido aún gran influencia sobre la política:

a) Deducción del estilo preferido de desarrollo a partir de lo que la sociedad (o el Estado) hace en efecto o sostiene estar haciendo, seguida de demostraciones del grado de factibilidad y coherencia del estilo, las ventajas y riesgos que entraña, los requisitos para su búsqueda y las contradicciones o incompatibilidades entre elementos.

b) Definición de varios estilos optativos de desarrollo, que pueden deducirse de las tendencias existentes en la sociedad nacional o en otras sociedades, sobre la base de los objetivos declarados del Estado, o de preferencias de valor de las personas que emprenden el experimento; cuantificación de los componentes y requisitos de estos estilos; demostraciones de su viabilidad o no viabilidad en plazos determinados (teniendo en cuenta las necesidades de recursos, los

requisitos de calificación de la mano de obra, los requisitos financieros, las necesidades de importaciones, los requisitos de apoyo político consensual, etc.) y la experimentación con variaciones de cada estilo para aumentar el grado de viabilidad. Las posibilidades de experimentación con esta técnica dependen de la disponibilidad de computadoras capaces de hacer gran cantidad de cálculos complicados en forma barata y rápida.¹ Esta técnica debería ser especialmente eficaz para demostrar en forma cuantitativa y convincente lo que *no puede* hacerse, y que algunos estilos de desarrollo que atraen la opinión oficial y la popular llevan a un atolladero o al fracaso;

c) Evaluación del potencial nacional para el desarrollo por intermedio de tipologías y "perfiles" de las situaciones nacionales. Esto representa inicialmente un intento por ir más allá de la identificación simplista de "nivel de desarrollo" con "nivel de ingreso por habitante", suponiendo además que todos los países, ya sean grandes o pequeños, bien o mal dotados, son capaces de desarrollarse económicamente pasando por una serie de etapas previsibles. Esta técnica puede llevar a dos clases de indicaciones muy diferentes que hacen a la política:

i) Respecto del equilibrio o desequilibrio interno entre los niveles y tasas de crecimiento de la producción, el bienestar y las medidas gubernamentales en diferentes sectores;

ii) Respecto de la viabilidad de ciertas líneas de desarrollo, en especial la industrialización, en relación con los recursos naturales, los recursos humanos, el tamaño del mercado interno, etc. Los resultados de esta técnica sólo pueden ser indicativos: pueden *sugerir* que un país debe prestar más atención a algunos sectores de la actividad gubernamental o descartar ciertas líneas de desarrollo, e indicar cuestiones que es necesario investigar con otras técnicas;²

d) Evaluación de todos los proyectos que requieren asignaciones de recursos públicos u otras acciones gubernamentales en relación con una lista ponderada de objetivos que se supone representan el estilo preferido de desarrollo, y ordenamiento prioritario de los proyectos según la importancia y el número de objetivos a que contribuyen. Esta técnica permite hacer evaluaciones optativas, asignando ponderación diferente a los objetivos, para ayudar a los políticos que

¹ Véase "Estilos de desarrollo" en Oscar Varsavski y otros, *Modelos matemáticos*, Editorial Universitaria, S. A., Santiago de Chile, 1971.

² Entre los organismos que han hecho trabajos en este sentido están el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y el Centro de Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina.

toman las decisiones a tener en claro lo que es más importante para ellos; los ayuda a superar la desacreditada división tradicional entre los objetivos y medidas "económicos" y los "sociales", y supone que todos los proyectos tienen importancia tanto para los objetivos sociales como para los económicos (y políticos) en la medida en que formen parte del estilo preferido.

Debe reconocerse que cualquiera de estas técnicas o de otras encaminadas al mismo fin, si es aplicada objetivamente, llevará a conclusiones profundamente inquietantes para casi cualquier dirección política nacional, así como para los intereses internacionales comprometidos en el "desarrollo". Parte del arte de gobernar consiste en impedir que las opciones y limitaciones aparezcan demasiado descarnadamente. Es improbable que sea bien recibida una demostración de que algunas políticas en que está comprometida la dirección política son incompatibles entre sí o con las prioridades generales sugeridas por el estilo preferido de desarrollo o por las fuentes de respaldo político del régimen. Menos aún lo sería la demostración de que el estilo preferido de desarrollo, al que la dirección política presume que su país tiene tanto derecho como cualquier otro, no es viable por naturaleza, dadas las características de ese país. Es probable que la dirección política y la opinión pública reaccionen rechazando todo el razonamiento e insistiendo en que el especialista en ciencias sociales y el planificador den consejos "prácticos" que indiquen cómo hacer lo que la dirección política quiere hacer.

3. UNA DIGRESIÓN SOBRE LO "PRÁCTICO"

Esta insistencia en propuestas "prácticas", contraponiéndolas con frecuencia a la "teorización" como una actividad de mucha menos importancia, cuando no como una franca pérdida de tiempo, ha sido uno de los temas que más reaparecen en los debates que sobre el desarrollo tienen lugar en los organismos intergubernamentales. La exigencia de proposiciones prácticas ha venido de representantes de todo tipo de países, aunque presumiblemente con connotaciones diferentes. En parte ha reflejado una comprensible impaciencia ante las discusiones aún más repetidas sobre los "derechos humanos" universales, divorciadas de toda consideración "práctica" de la capacidad humana y de la voluntad de transformar los derechos en realidades. Para algunos, la suposición implícita parece haber sido que ciertos países ya saben lo que es "práctico" sobre la base de su propio éxito y están listos para compartir recetas "prácticas" sobre Cómo Desarrollarse. El problema consistiría por tanto en dar a las recetas un sello

internacional de aprobación y presentarlas al resto del mundo para que se lleven a cabo bajo la dirección de "expertos" apropiados. En otros círculos, "práctico" parece sinónimo de "mágico"; hay una suposición implícita de que en alguna parte del mundo existen soluciones baratas, sencillas e infalibles para todos los problemas, en espera de que se las descubra.

Los resultados de esta reiteración de lo "práctico" en la labor de las secretarías internacionales han sido impresionantes en cuanto al volumen de documentos que pretenden dar asesoramiento "práctico", y en cuanto a la variedad de programas que se ofrecen como soluciones, pero han sido bastante precarios, precisamente en efectos "prácticos" de desarrollo, lo que ha originado un coro de nuevas exigencias de propuestas "más prácticas", y frenéticas carreras, en círculo, de los funcionarios a quienes se pide que demuestren su pragmatismo. Grandes temas han surgido y se han inflado y pasado a segundo plano sólo para resurgir con nuevos nombres siguiendo ciclos de esperanza y desilusión en la prestación de asesoramiento "práctico", y cada uno de ellos adquiere su propio aparato de promoción e intereses creados: el desarrollo equilibrado, el desarrollo de la comunidad, la educación fundamental, la cooperación, el bienestar social, la política de ocupación, la política de urbanización, la política demográfica, la ciencia y la tecnología, etc.³

Lo superficial de la preocupación por lo "práctico" resulta especialmente claro en el destino de los estudios internacionales a los que se han impuesto finalidades "prácticas". Hay una desproporción constante y notoria entre la importancia que formalmente se ha atribuido a sus temas, los recursos que se les han asignado, y la atención que se presta a sus resultados. Un organismo intergubernamental pide a su secretaría que elabore un informe sobre la forma de satisfacer todas las necesidades humanas y que se lo presente en su próxi-

³ La siguiente cita da una idea del efecto de este celo "práctico" en el plano nacional: "Cada mes, casi cada semana, donantes y organismos internacionales sugieren proyectos, envían expertos, piden información, reuniones, medios, viajes y demostraciones que la administración local debe manejar de alguna manera. Los pocos hombres decisivos se ven abrumados por una carga triple: servir a sus ministros en la serie constante de crisis políticas que tienen tendencia a sufrir los gobiernos nuevos; ocuparse de los contactos y visitantes internacionales, y en alguna forma dirigir y llevar adelante las tareas rutinarias de un ministerio que tendrá un programa más abultado que el que puede manejar su personal superior. Los retrasos, los errores y los proyectos a medio estudiar no reflejan sólo la ineficacia de los mandos medios, sino también un mecanismo gubernamental enormemente recargado con su propio programa y con los agregados que le imponen donantes llenos de buenas intenciones" (Guy Hunter, *"Modernizing Peasant Societies"*, Oxford University Press, Londres, 1969).

ma reunión; media docena de funcionarios se esfuerza por hacerlo, y el resultado, que cabría esperar que tuviera un recibimiento equivalente al brindado a los grandes hitos documentales de la historia humana, se aprueba o critica tibiamente, y desaparece sin dejar rastros en los archivos de los gobiernos y de la organización que lo ha preparado; es recordada rara vez incluso por otros especialistas que preparan informes "prácticos" posteriores. Quizá se mencione brevemente en los periódicos más concienzudos cuando aparezca, sin que las publicaciones académicas se tomen la molestia de criticarlo; sólo si contiene estadísticas nuevas es probable que lo citen.

Si el estudio de un "enfoque unificado del análisis y de la planificación del desarrollo" ha de ser algo más que otra etapa de esta interminable búsqueda de lo "práctico", debe incorporar una comprensión clara de que lo "práctico" depende de las concepciones teóricas, de los juicios de valor y de la comprensión diagnóstico del fenómeno al que se aplicará la acción "práctica". Respecto de un tema tan confuso y polémico como el "desarrollo" no puede haber nada práctico en emitir recetas universalmente aplicables. En algunas circunstancias, las soluciones pretendidamente "prácticas" pueden no venir al caso o resultar contraproducentes; más común incluso es que sean inaplicables ante la ausencia de cambios en la estructura social, en las relaciones de poder y en los valores reales que se eluden o mencionan tímidamente en los intentos "prácticos" de asesoramiento internacional. Todos los temas anteriormente enumerados representan esferas de opción y decisión que deben formar parte de todo estilo de desarrollo viable y aceptable, y tal vez hasta sería posible llegar a un estilo de desarrollo de esa índole explorando *todas* las consecuencias de cualquiera de ellos. Una visión irónica de sus altibajos internacionales no significa una negación de su importancia fundamental. Sin embargo, mientras se les considere un receptario "práctico", esta importancia potencial no se hará realidad, y los reconocimientos rituales de que todo está interrelacionado con todo lo demás tampoco servirán de nada.

4. OPCIONES CONDUCENTES A UN ESTILO ACEPTABLE Y VIABLE DE DESARROLLO

Las principales esferas interdependientes de opción que conforman un estilo de desarrollo se relacionan con la autonomía, la participación, la producción, el consumo y la distribución. Si las decisiones en estas esferas se contradicen mutuamente el estilo no será viable; si las decisiones se toman aisladamente es probable que se contradi-

gan entre sí. Desgraciadamente es lo que parece estar sucediendo en diversos países cuyos dirigentes buscan ahora deliberadamente elaborar estilos originales de desarrollo.

La decisión de buscar un estilo autónomo de desarrollo condiciona la posibilidad de optar en todas las demás esferas. Si el país acepta simplemente su lugar en el orden internacional existente puede, en circunstancias favorables, experimentar un tipo de "desarrollo" dependiente por un periodo prolongado, pero las decisiones relativas a las principales líneas de producción y consumo escaparán a su control, y será incapaz de tolerar formas de participación que podrían amenazar los patrones de distribución que se asocian con esas líneas de producción y consumo. Al mismo tiempo, ningún país puede elegir la autonomía completa en forma realista. Debe maniobrar sobre la base de su situación real dentro del sistema internacional y estar preparado a sacrificar algunas ventajas concretas si desea aumentar su autonomía. Es probable que su estilo de desarrollo no sea viable si intenta combinar un alto grado de autonomía con un alto grado de dependencia del financiamiento externo y un alto grado de apertura a modelos externos de cultura y consumo.

La participación es una de las esferas de opción más complejas. Plantea las cuestiones —difíciles de enfrentar con franqueza por los dirigentes políticos y planificadores— de *quién* está escogiendo, *cómo* se imponen las opciones y de *si* el estilo de desarrollo mira la participación principalmente como un medio o como un fin, como un componente esencial. Cuando se impone la participación desde arriba, se convierte en movilización, en un medio para lograr que se hagan cosas. Cuando surge desde abajo generalmente se centra en la distribución, transformándose también para los grupos capaces de participar en un medio de obtener una mayor parte inmediata de los frutos del desarrollo. La auténtica participación creadora, la que intensifica la conciencia que los participantes tienen de los valores, de los problemas y de la posibilidad de escoger entre opciones, la que influye en el contenido del desarrollo, la que genera formas nuevas de hacer las cosas, y que además protege el derecho de los participantes a una parte equitativa de los frutos del desarrollo, sigue siendo una aspiración escurridiza. Pero la transformación de esta aspiración en realidad puede muy bien resultar en definitiva el requisito esencial para un estilo de desarrollo que aumente la capacidad de la sociedad para funcionar a largo plazo en favor del bienestar de todos sus miembros.

Hasta ahora la preocupación por el desarrollo se ha centrado en gran medida en la producción. La aseveración de que la producción

máxima de bienes y servicios equivale al desarrollo, interpretada como una aspiración humana digna, sin que importe lo que se produce o cómo se usa, parece absurda cuando se expresa tan escuetamente. Sin embargo, no es tan distinta la hipótesis implícita en la mayor parte de la teoría acerca de las opciones de desarrollo, con su empleo del producto por habitante como indicador principal y su fe en los mecanismos del mercado para garantizar a la postre un final feliz. Aun antes de que los ambientalistas comenzasen a demostrar que ese tipo de enfoque puede llevar al desastre a toda la raza humana, había sido atacado desde diversos puntos de vista, como se dijo anteriormente. En consecuencia, las cuestiones relativas a la distribución y el consumo han pasado a ocupar un lugar más prominente aún en los enfoques más tradicionales del desarrollo económico.

Escoger lo que se va a producir obliga a decidir de manera consecuente cómo se distribuirá y quién lo consumirá. En los países cuyos dirigentes han preferido concentrarse en la producción de bienes de capital y que han podido imponer su decisión, las demás opciones han sido relativamente sencillas, o han podido posponerse: había que mantener el consumo particular bajo y relativamente igualitario, con una expansión parcialmente compensadora de algunos servicios públicos, sobre todo de aquéllos que se suponía podían aumentar la capacidad productiva de la población. Sin embargo, en la mayoría de los países que luchan por desarrollarse las decisiones no han sido consecuentes, y las contradicciones se han vuelto más agudas al avanzar la industrialización sustitutiva de importaciones y adquirir mayor importancia la política de deliberada redistribución del ingreso.

El deseo de reducir la diferencia entre los ingresos de las masas de la población y el de las minorías previamente beneficiadas por el crecimiento económico ha demostrado ser incompatible con la naturaleza de los bienes y servicios que se estaban produciendo y con el funcionamiento actual de las sociedades y economías. Las contradicciones han aparecido en forma más aguda en relación con los bienes duraderos de consumo, la vivienda y la educación, aunque afectan a todos los bienes y servicios; tal vez valga la pena examinar más detenidamente estos tres ejemplos en este momento.

Se sabe que las etapas más recientes de la industrialización de bienes de consumo, luego de una etapa inicial de producción de textiles, alimentos elaborados, etc., que antes se importaban, han estado encaminadas en muchos países a un mercado de altos ingresos para los bienes duraderos y suntuarios.⁴ En la medida en que se establecen

⁴ Véase Aníbal Pinto, "El modelo de desarrollo reciente de América Latina", *Revista de economía latinoamericana*, 32, Caracas, 1971.

industrias que producen automóviles y artefactos eléctricos, aumentan las presiones para mantener una distribución del ingreso que conserve el mercado para estos productos. Puede ampliarse este mercado en alguna medida reduciendo los costos de producción (generalmente mucho más altos que en los países industrializados), produciendo modelos más pequeños y sencillos, ofreciendo créditos liberales y medios para pagar a plazo, etc. También puede ampliarse aumentando los ingresos de los sectores medios y de los trabajadores mejor organizados, pero, con la posible excepción de países con escasa población y una gran producción de petróleo, no hay ninguna posibilidad previsible de ampliar el mercado de los bienes duraderos más caros de manera que incluya a la mayoría de la población. Mientras tanto, especialmente en el caso del automóvil, la capacidad gubernamental para controlar la distribución de divisas y recursos públicos internos se ve disminuida por la demanda creciente de insumos importados para las industrias y de gastos cada vez mayores en carreteras. En la medida en que se haga un esfuerzo serio por reducir el deterioro ambiental, la contaminación del aire urbano y la alta proporción de accidentes en las carreteras que acarrea el uso masivo del automóvil, la demanda de recursos públicos crecerá aún más. La disyuntiva resultante es más irreductible para los regímenes que dependen del apoyo popular, empeñados en un estilo de desarrollo que se centra en la distribución equitativa. Entre las fuentes de apoyo a estos gobiernos se encuentran precisamente las capas urbanas que ahora aspiran a formar parte del mercado de bienes duraderos de consumo, y entre esas capas urbanas se encuentran los trabajadores organizados que producen los bienes, cuyo medio de vida se vería amenazado por cualquier cambio radical de los patrones de consumo. Más aún, los propios dirigentes políticos y planificadores, por claro que vean el problema, generalmente están habituados a un estilo de vida "moderno" que incluye el automóvil y que les hace difícil imponer una política de austeridad. Las capas de la población que podrían beneficiarse con un cambio en el patrón productivo (bicicletas baratas en lugar de automóviles, artefactos eléctricos baratos en lugar de refrigeradores y equipos de aire acondicionado) están relativamente desorganizadas y no tienen conciencia de los problemas.

En el caso de la vivienda, las contradicciones han sido evidentes desde hace más tiempo. Se ejerce cada vez más presión sobre el Estado para que amortice el déficit de viviendas urbanas y financie la diferencia entre los costos de la vivienda y las posibilidades económicas de las familias que la necesitan. Incluso regímenes que no

se preocupan demasiado de la desigual distribución del ingreso, han reaccionado y han justificado sus políticas señalando el angustioso problema de vivienda que afecta a los sectores urbanos de bajos ingresos. También se ha ejercido presión sobre el Estado para que promueva la construcción de viviendas otorgando subsidios o contratos a firmas constructoras que utilizan métodos tradicionales de construcción regidos por los estándares de vivienda imperantes en los países de más altos ingresos, y ofreciendo créditos baratos a las familias capaces de amortizar sus costos de vivienda a largo plazo.

En la práctica, sin embargo, al Estado le es imposible extender los programas de vivienda de este tipo más allá de los sectores urbanos de ingresos medianos. Toda la población contribuye a subvencionar la vivienda de estos sectores, además de la infraestructura que la acompaña. Cuando se emprenden programas de vivienda para la población urbana de bajos ingresos y para la población rural, se hace a costos muy inferiores por unidad, y generalmente se limitan al suministro de solares, materiales, viviendas prefabricadas mínimas, etc. Todo régimen que dependa del apoyo popular y que se proponga distribuir los recursos para la vivienda sobre la base de la necesidad y a costos unitarios que permitan mejorar las condiciones de vivienda de la mayoría de la población, enfrenta la misma encrucijada que en el caso de los bienes duraderos de consumo: una política de ese tipo chocaría con las expectativas de sus partidarios mejor organizados y también con los intereses inmediatos de las empresas de la construcción y de sus obreros.

En el caso de la vivienda, la población urbana de bajos ingresos ejerce una demanda vigorosa y bastante unificada que puede transformarse en una fuente de contrapresión eficaz en favor de una política más equitativa. La promesa de vivienda es uno de los medios más efectivos de movilizar apoyo político pero esto mismo hace más difícil para la dirección política actuar en consonancia con su estilo preferido de desarrollo, dentro de los límites fijados por los recursos de que puede disponer. Incluso la ubicación de las nuevas viviendas, por ejemplo, entraña opciones que influirán en el estilo del desarrollo a largo plazo: ¿Se tolerará la segregación residencial, por grupos de ingresos o en otros sentidos? ¿Se favorecerá el crecimiento indefinido de los grandes conglomerados metropolitanos? ¿Se aceptarán la dispersión suburbana y la congestión central asociadas al transporte en automóvil particular? Casi todas las direcciones políticas prefieren evitar decisiones de este tipo.

En la educación los problemas de distribución y del contenido de lo que se distribuye están relacionados de manera aún más compleja

y conflictiva con el estilo preferido de desarrollo, por una parte, y con la estructura actual de la sociedad, por la otra. Hasta las concepciones más estrechas de "desarrollo económico" consideran que la expansión de la enseñanza es un medio esencial de hacer que los "recursos humanos" correspondan más estrechamente a las necesidades del desarrollo y como uno de los medios más convenientes de usar los frutos del desarrollo para aumentar el bienestar y la equidad. Otras concepciones del desarrollo valoran aún más la educación como un medio de lograr el cambio cultural y una mayor capacidad creadora, e insisten en asignar recursos mucho mayores a la educación que al consumo particular no esencial. La expansión de los sistemas educativos existentes, sin embargo, es una reacción ante las demandas de los consumidores que procuran mejorar la situación de sus hijos dentro de los sistemas existentes de recompensa y *status*. Las demandas más enérgicas provienen de los sectores medios y de los grupos de precaria capacidad para participar en la sociedad de consumo "moderna". Los resultados incluyen un crecimiento cuantitativo particularmente rápido de las enseñanzas secundaria y superior, una reducción de la calidad de esas enseñanzas a causa de la insuficiencia de profesores calificados y la incapacidad de solventar los costos, un aumento que no se justifica desde el punto de vista económico de los sectores ocupacionales pertinentes, y la aparición de cada vez más "cesantes titulados" y frustrados. Este tipo de expansión educacional reduce la posibilidad de un estilo de desarrollo aceptable y viable, tanto por los recursos que absorbe como por las expectativas que alienta. Por rápidamente que se expandan la enseñanza secundaria y superior en las líneas actuales, no pueden alcanzar a las grandes mayorías de la población. Estas siguen en situación tan desventajosa como antes desde el punto de vista educacional, aunque logren acceso a una enseñanza elemental de baja calidad; en algunos casos la sola enseñanza superior absorbe la mitad de los recursos públicos asignados a la educación, y el gasto por niño que no pasa de la enseñanza elemental es necesariamente ínfimo en comparación con el gasto por cada miembro de las minorías favorecidas, por inadecuados que sean estos últimos gastos para ofrecer una enseñanza superior de buena calidad. En estas circunstancias, una política educacional compatible con un estilo aceptable y viable de desarrollo implica un choque frontal con los estratos de la población que tienen motivaciones más vigorosas para buscar educación y que son más capaces de hacer efectiva una demanda organizada, en favor de estratos, que carecen de objetivos educacionales claramente definidos y que cuentan con una fuerza relativamente

poco organizada. Las contradicciones internas de las actuales tendencias educacionales, al afectar a los jóvenes que pasan por el sistema educacional, están generando en realidad demandas de una revolución educacional, pero estas demandas no se traducen con facilidad en opciones políticas viables respecto a su contenido y distribución.

En resumen, pueden definirse sin gran dificultad las opciones de producción, distribución y consumo que son la consecuencia lógica de un estilo alternativo de desarrollo. Para obtener un estilo de desarrollo que aumente la capacidad a largo plazo de una sociedad que contribuya al bienestar de todos sus miembros, las opciones de producción habrán de conceder mayor importancia a los bienes que puedan hacerse accesibles al grueso de la población a niveles previsibles de ingreso; las opciones de consumo deberán dar mayor importancia a los bienes y servicios colectivos, y las opciones de producción y consumo encaminarse a aumentar la participación y la capacidad creadora en lugar de la aceptación pasiva (por ejemplo, nuevas formas de educación combinadas con el trabajo; nuevos tipos de comunidades creadas por sus miembros tanto física como orgánicamente). ¿Puede esperarse que un régimen se decida por estas opciones en condiciones de ingreso ilimitado de influencias y presiones externas, y de una participación interna que está distribuida muy desigualmente y centrada en el consumo?

III. Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?

1. EL "DESARROLLO" EN ENTREDICHO: LA POSIBILIDAD DE UNA OPCIÓN NACIONAL ENTRE DIFERENTES ESTILOS

EN EL diálogo internacional se ha venido postulando desde los años cuarenta que el término "desarrollo" describe un proceso inteligible que puede promoverse mediante la acción racional dentro del marco de las naciones-Estados, es decir, mediante la "planificación". Los participantes en ese diálogo han discrepado fundamentalmente respecto de la naturaleza de los órdenes nacionales e internacional dentro de los cuales debe tener lugar el desarrollo, en sus evaluaciones de los acontecimientos y en sus recetas para la acción. Variantes del concepto de avance lineal, según el cual los países "desarrollados" tienen tanto la capacidad como el deber de ayudar a los demás a seguir sus pasos, han chocado continuamente con variantes del concepto de transformación societal, de acuerdo con la cual el desarrollo de los países pobres exige, entre otras cosas, liberarse de las relaciones de explotación que han hecho a los países "desarrollados" ricos y dominantes. Sin embargo, los argumentos se han planteado dentro del consenso implícito de que sólo puede haber una clase de desarrollo: un proceso con ciertas condiciones societales previas, que atraviesa por etapas previsible, requiere acumulación acelerada de capital e innovación tecnológica y empresarial y conduce a la formación de sociedades y economías nacionales predominantemente urbanas e industriales, imbuidas de actitudes "modernas" hacia el trabajo y la ciudadanía, capaces de elevar en forma permanente la producción de bienes y servicios y, con el tiempo, de satisfacer ampliamente las demandas de consumo de sus miembros. De lo anterior se desprende que sólo puede haber una estrategia óptima de desarrollo; lo que hay que hacer es definirla, determinar de qué manera se aparta de ella la sociedad en cuestión e indicar los medios para encauzarla por el camino correcto.

En la actualidad, mientras sigue ramificándose el mecanismo internacional derivado de esta interacción de conflicto y consenso acerca del desarrollo, y continúa alargándose la lista de requisitos del desarrollo internacionalmente aceptados, la concepción del desarrollo como una secuencia uniforme definible a la que deben adaptarse todas las sociedades nacionales so pena de mantenerse en la pobreza y el atraso, está siendo atacada desde muchas diferentes

posiciones teóricas, ideológicas y valorativas. Algunos críticos dudan de que el concepto "desarrollo" sea significativo, y atribuyen su origen al supuesto etnocéntrico de que la experiencia vivida por unas pocas sociedades "occidentales" en un determinado periodo de la historia puede repetirse, o a una analogía engañosa, profundamente arraigada en el pensamiento "occidental", entre el cambio en las sociedades y el "desarrollo" de los organismos vivos. Por ejemplo:

Se han dedicado bastantes esfuerzos a la definición del desarrollo y al argumento de que el desarrollo 'en general' o 'como tal' es una meta adecuada o suficiente de la actividad nacional e internacional. Pero no se ha ponderado lo suficiente lo curioso y notable que es el uso que hacemos del término. Procedemos como si 'todo el mundo supiera' lo que significa. Y por cierto, en el plano del sentido común todo el mundo lo sabe. ... Para el sentido común el significado es claro: ser desarrollado es ser occidental. O bien, si esto parece etnocéntrico y ofensivo, ser 'moderno'. ... Las características que definen el modernismo en Occidente no se alcanzaron a través de un esfuerzo deliberado y explícito por 'desarrollarse'. Esta es una racionalización *post-hoc*, una ficción conveniente para darle 'sentido' a la historia. ... No sabemos, de manera ni siquiera remotamente cabal y fehaciente, cómo convertir en moderno un Estado premoderno ... Y aunque lo supiésemos, con ello no se resolvería el problema del desarrollo si éste se concibe como el logro de un conjunto determinado de características hoy conocidas que lo definen y que, de alcanzarse, harían que todas las naciones fuesen 'desarrolladas'. Porque las naciones más desarrolladas atraviesan por un periodo de transformaciones rápidas. ... Cuando los países en desarrollo procuren desarrollarse utilizando los medios administrativos preferidos hoy en las naciones industrializadas, si tienen éxito, estarán recreando 'civilizaciones desaparecidas' ... El actual entusiasmo por el desarrollo es algo asombroso: todos son partidarios de él, pero qué es más allá de patrón transitorio, es cuestión abierta, desconcertante.¹

Mientras más concreto y empírico sea nuestro tema y más se relacione con el comportamiento, menos podrá aplicársele la teoría del desarrollo y sus diversos elementos conceptuales. Es bastante tentador aplicar estos elementos a las entidades cons-

¹ Dwight Waldo, "Reflexions on Public Administration and National Development", *International Social Science Journal*, XXI, 2, 1969.

truidas que abundan en el pensamiento social occidental: a la civilización en su conjunto, a la humanidad, a la sociedad total; a entidades como el capitalismo, la democracia y la cultura. ... Habiéndose dotado de vida a una u otra de estas entidades a través del conocido proceso de reificación, poco falta para proveerlas además de crecimiento. ... Sin embargo, es muy distinto tratar, como lo hace actualmente gran parte de la teoría social, de imponer estos conceptos de desarrollismo no sobre entidades construidas sino sobre la clase de tema que ha llegado a ser básico en las ciencias sociales de hoy: *el comportamiento social de los seres humanos en áreas específicas y dentro de plazos finitos*. ... El modelo de Europa occidental y su aparente orientación del cambio social durante los últimos seis siglos ... se convierte en la tendencia del cambio social de toda la civilización humana y, como lo indican innumerables estudios de las llamadas naciones modernizantes, en arquetipo para analizarlas individualmente — y también para reconstruirlas.²

A los dirigentes políticos e ideólogos que se basan en la premisa de que la situación actual y las perspectivas futuras de sus sociedades son inaceptables, no puede agradarles que se descarte el “desarrollo” como una versión modernizada del mito “occidental” de progreso, por mucho que coincidan en desacreditar los modelos occidentales. Debe ser posible una acción racional basada en una interpretación válida de la sociedad en cuestión y dirigida a un futuro preferible. Si el “desarrollo” como se le ha concebido es inalcanzable, indeseable, o no significa nada para la sociedad, el “verdadero” desarrollo debe significar otra cosa. El “desarrollo” se convierte en un camino que cada sociedad nacional debe elegir basándose en sus valores y no en un molde que se le impone. Las tendencias subyacentes de voluntarismo en el raciocinio desarrollista reaparecen constantemente en diversas formas para satisfacer las exigencias políticas. Pasan entonces a primer plano varios interrogantes conexos: ¿Puede el “desarrollo” significar lo que se desea que signifique? ¿Tienen todas las comunidades nacionales que hoy existen en el escenario mundial la capacidad de “desarrollarse”? ¿Puede una sociedad, o los agentes que actúan en nombre de una sociedad, elegir imágenes del futuro distintas de aquellas hasta ahora vigentes, sin sentirse limitados por el pasado y el presente de la sociedad, y convertir estas imágenes en realidad a través de una acción racional? ¿En qué condiciones? Suponiendo

² Robert A. Nesbit, *Social Change and History: Aspects of the Western Theory of Development*, Oxford University Press, Londres, 1969.

que el desarrollo puede y debe significar cosas distintas para diferentes sociedades y que el logro de un estilo nacional de desarrollo viable y aceptable³ depende tanto de la voluntad política como de condiciones económicas y culturales previas, ¿qué utilidad tienen las fórmulas internacionales que establecen lo que debería ser el "desarrollo"?

En la Estrategia Internacional de Desarrollo aprobada por la Asamblea General en 1970, y en numerosas otras declaraciones formuladas dentro del marco de las Naciones Unidas, los gobiernos han adoptado estándares de desarrollo utópico-normativos que no se han cumplido de manera convincente en parte alguna y han exigido realizar estudios que muestren cómo armonizar mejor los procesos de desarrollo con esos estándares. Las declaraciones internacionales yuxtaponen y procuran conciliar proposiciones que derivan de concepciones muy diferentes del desarrollo. La formulación más autorizada y coherente, que aparece en el párrafo 18 de la Estrategia Internacional de Desarrollo, contiene al menos tres proposiciones separables: i) que "la finalidad del desarrollo es dar a todos mayores oportunidades de una vida mejor"; ii) que los objetivos más concretos relacionados con esta finalidad (el crecimiento acelerado, los cambios estructurales, la distribución más equitativa del ingreso y de la riqueza, la ampliación de los servicios sociales y la protección del medio) forman "parte del mismo proceso dinámico", y son simultáneamente fines y medios; iii) que es a la vez viable y deseable avanzar hacia todos los objetivos al mismo tiempo y en forma "unificada". La Estrategia enumera los objetivos sociales que hay que unificar en una lista impresionante de compromisos expresados en términos generales; en otra parte se concentra en el objetivo económico más tradicional de alcanzar una tasa de aumento de la produc-

³ El *Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo*, Informe preliminar del Secretario General, octubre de 1973, distingue entre el "estilo real de desarrollo" de una sociedad nacional (es decir, lo que sucede en la realidad, en el supuesto de que ninguna sociedad es estática), y los "estilos preferidos" (es decir, lo que ciertas fuerzas de la sociedad desean que suceda). Se ha supuesto que, dentro de una determinada sociedad normalmente serán varios los estilos preferidos que se disputarán su atención, y que las preferencias manifiestas pueden ocultar preferencias reales muy distintas. En el presente trabajo, la expresión "estilo predominante" se emplea como equivalente de "estilo real" y se refiere a las variantes del capitalismo dependiente que predomina en la mayor parte de América Latina. Los términos "original", "autónomo" y "orientado por valores" se refieren a estilos preferidos que responden a los criterios de "aceptabilidad" y "viabilidad" señalados en el informe sobre el "criterio unificado". Los "estilos de desarrollo" emanan de sistemas sociales, como conceptualizaciones de sus procesos de crecimiento y cambio, y pueden dar o no dar lugar a estrategias explícitas.

ción de al menos 6 por ciento y, en términos relativamente precisos, en los requisitos económicos para alcanzar este objetivo.

Las proposiciones anteriores son compatibles entre sí, pero suscribir una de ellas no exige aceptar todas las demás. Los objetivos sociales siguen siendo vulnerables a los argumentos de que el logro de la "finalidad" del desarrollo exige concentración inmediata en el crecimiento acelerado; de que ninguna sociedad es capaz de perseguir en forma "unificada" todos los demás objetivos expuestos en la Estrategia, y de que los intentos de los gobiernos de hacerlo dentro de los sistemas políticos y con los limitados recursos existentes sólo lograrán paralizar la capacidad —en el mejor de los casos insuficiente— de acelerar el crecimiento económico. La meta económica sigue siendo vulnerable al argumento de que una política concentrada en lograr tasas muy altas de crecimiento económico agrava inevitablemente las tensiones sociales, agudiza la mala distribución de la riqueza y del poder y distorsiona los estilos de vida en forma que hace cada vez más difícil acercarse a la "finalidad" del desarrollo.

Es probable que el pensamiento internacional sobre el desarrollo continúe debatiéndose entre concepciones del desarrollo subordinadas al reino económico de la necesidad (comoquiera que se le conciba) y concepciones del desarrollo como, al menos potencialmente, una encarnación variable de valores y opciones sociales.⁴ Hasta ahora la experiencia confirma los aspectos negativos de los dos argumentos reseñados: los procesos reales de "desarrollo" no están elevando de manera indiscutible el bienestar humano ni siquiera en los países de altos ingresos, y se duda que sean viables a largo plazo; los intentos de formular y aplicar estilos originales, autónomos y orientados al ser humano siguen zozobrando en sus confrontaciones con la realidad, o sobreviviendo a un precio que frustra las esperanzas en ellos cifradas.

En el presente trabajo se examinarán las propuestas que contienen las declaraciones internacionales más recientes, como elementos para reconsiderar de manera coherente la expresión conceptual del desarrollo, y para definir estilos originales de desarrollo compatibles con situaciones nacionales reales dentro del orden mundial real. Confrontará los elementos con los supuestos medulares de las teo-

⁴ Obviamente, interrogantes de esta naturaleza se discutieron en América Latina y en otras partes del mundo mucho antes que se popularizara el término "desarrollo". La mayoría de los argumentos actuales se esgrimieron en México, por ejemplo, durante y aun antes de la revolución. Véase Armando Córdova, *La ideología de la revolución mexicana: Formación del nuevo régimen*, México, D. F., Ediciones Era, 1973.

rias del desarrollo formuladas hasta ahora; con las características del orden económico y político mundial; con la posición de América Latina dentro de este orden, y con los diferentes tipos de sociedades y estilos de vida nacionales que están surgiendo en América Latina. Se examinarán las concepciones, aspiraciones e imágenes societales como factores capaces de ejercer verdadera influencia en lo que sucede y no enteramente predeterminados por leyes económicas o intereses de clase; pero evitará reificarlos o tratar el "desarrollo" como una realidad ideal que existe independientemente de lo que las sociedades efectivamente hacen y a la cual éstas pueden aproximarse en la medida en que amplíen su conocimiento de lo que "realmente" es. El presente trabajo supone que el actual clamor internacional por un "enfoque unificado del desarrollo", por "estilos de desarrollo autónomos y originales", etc., deriva de un justificado rechazo de las actuales tendencias y perspectivas, y que plantea a todos los presuntos analistas y agentes del desarrollo un desafío que no debería ignorarse ni eludirse. También supone que las manifestaciones de este desafío son susceptibles de caer en excesivas generalizaciones, de eludir las peores dificultades, de contentarse con reiteraciones rituales de buenas intenciones y de inducir erradamente a pensar que en algún lugar, a la espera de que se la descubra, hay una solución infalible e indolora para todos los problemas. Estas deficiencias guardan relación con las muy variadas presiones y preocupaciones, en parte incompatibles entre sí, y que, en el plano del diálogo internacional, sólo puede conciliarse mediante fórmulas de transacción. Las principales presiones y preocupaciones pueden expresarse así:

a) Desde los albores de la preocupación internacional por el desarrollo, ciertas corrientes de opinión se han dedicado a formular declaraciones cada vez más amplias de los derechos humanos, entre los cuales se incluye el derecho a determinados niveles de vida y servicios sociales. Los proponentes de derechos humanos manejan valores absolutos: los derechos son los mismos en todas partes y deberían ponerse en vigor de inmediato, cualesquiera sean las circunstancias concretas de la sociedad. De esto se desprende que sólo *un* estilo de desarrollo es aceptable —y ese debe ser un estilo muy diferente de cualquiera de los vigentes. Las normas relativas a los derechos se han tomado principalmente de los países industrializados de altos ingresos, donde puede presumirse que existe la capacidad material para cumplir con ellas y en donde poderosos movimientos políticos y grupos de presión exigen que sean respetados. En la mayor parte del resto del mundo no se ha dado ninguna de estas condiciones. El

reconocimiento por los gobiernos de derechos que exigen comprometer recursos cuantiosos (como la educación universal) ha servido en parte de sustituto simbólico de la acción o de promesas de acción futura y en parte de base para pedir que los países de altos ingresos ayuden a financiar la materialización de los derechos que han reconocido. En su mayoría, los analistas y planificadores del desarrollo tratan los "derechos" como manifestaciones no obligatorias de buenas intenciones, aun cuando, dentro de sus propias concepciones del desarrollo orientadas a la producción, han asignado alta prioridad al mejoramiento de la educación, la nutrición y la salud pública. Dentro de las sociedades nacionales los argumentos basados en "derechos" que en principio son universales se convierten en armas que las distintas clases o grupos esgrimen para reforzar sus pretensiones de obtener una proporción mayor de recursos. El Estado confronta el clamor incesante de grupos de intereses y localidades que exigen como un derecho que se les "resuelvan sus problemas". Entretanto, movimientos cuyo centro se encuentra en países de altos ingresos siguen generando nuevas formulaciones de derechos, particularmente en relación con los servicios sociales públicos, y obteniendo para ellos aprobación internacional. Para repensar el desarrollo es indispensable la constante confrontación de los procesos de desarrollo reales con "derechos" que representan un consenso internacional acerca del contenido de un orden social justo. Sin embargo, cabe esperar una tensión permanente entre las pretensiones universalistas de las formulaciones de derechos (que derivan de ciertos tipos de sociedades y procesos históricos) y la búsqueda de estilos autónomos y viables de desarrollo en condiciones en que ningún agente de desarrollo podrá "tener en cuenta" todas las aspiraciones que se le imponen.

b) Las comunidades industrializadas de altos ingresos, tanto en la variante "capitalista" como en la "socialista", han atravesado por múltiples crisis —de valores, de recursos, de capacidad de sus fuerzas dominantes para lograr los objetivos declarados, de capacidad para mantener altos niveles de empleo y consumo sin que ello acarree inflación y degradación ambiental— que les han hecho perder confianza en sí mismas y han menoscabado su prestigio como modelo de "desarrollo", "modernización", o "Estado providente". Sus progresos en materia de planificación, sistemas de información e investigación social no les han evitado abocarse a estas crisis para luego actuar en un ambiente de improvisación y publicidad catastrofista. Cabe preguntarse entonces si no tendrán tanta necesidad como el resto del mundo de repensar el desarrollo, y si no tendrán aún más impedimentos para realizar los cambios necesarios debido a las expec-

tativas y a las rigideces institucionales emanadas de sus anteriores éxitos.

c) Los países "en desarrollo" que han alcanzado altas tasas de crecimiento económico y "modernización" no han logrado que estos procesos desemboquen en el aumento generalizado del bienestar y de la participación societal. Las fuerzas dominantes en algunos de ellos siguen convencidas de que con el tiempo lograrán hacerlo y de que no hay otro camino viable para "dar a todos mayores oportunidades de una vida mejor"; analizar distintos estilos de desarrollo es entonces un peligroso desatino. Sus detractores sostienen que las actuales modalidades de crecimiento y modernización se acompañan de crecientes tensiones que no se pueden reprimir o controlar indefinidamente, y citan el caso de algunos países que antes se consideraban buenos ejemplos de desarrollo por sus altas tasas de crecimiento económico, y que luego han sufrido descalabros económicos y políticos. No hay manera de demostrar que una u otra de estas tesis tiene validez universal pero en el mejor de los casos, el camino del crecimiento económico rápido y concentrado sólo parece estar abierto a una minoría de los países en desarrollo y, para esta minoría, su conveniencia y viabilidad a largo plazo parecen menos obvias que hace algunos años.

d) El número de unidades nacionales formalmente independientes que existe hoy en el escenario mundial es mayor que nunca desde que surgió la nación-Estado "moderna". Muchas de ellas carecen a tal punto de lo que se ha considerado las condiciones previas fundamentales del desarrollo, e incluso de las condiciones previas fundamentales para la independencia "nacional", que no pueden aceptar sin desaliento las recetas de desarrollo convencionales. Si no quieren resignarse a depender en forma permanente de la ayuda internacional unida a los ingresos que obtienen de las exportaciones de materias primas (que pueden ser posibilidades reales para algunas pero no para otras), deben buscar caminos originales al futuro. Pueden confiar en la solidaridad con sociedades que se encuentran en situación similar, y subordinar su autonomía "nacional" a la formación de unidades lo suficientemente grandes como para ser económica y políticamente viables, o avanzar hacia un estilo de vida nacional cerrado, austero e igualitario, sin estímulos que impulsen hacia niveles de consumo que no pueden alcanzar. En cualquiera de los dos casos, o si se trata de combinar ambas estrategias, los dirigentes políticos e ideólogos no encuentran precedentes ni recetas confiables para lo que procuran hacer.

e) Los enfoques internacionales convencionales han supuesto que

los "países" se desarrollan y que el desarrollo va íntimamente unido a procesos denominados "modernización" y "construcción de la nación". Se ha sostenido que la acción planificada en el ámbito nacional es a la vez viable y esencial para ayudar a estos procesos; que en lo posible los países deberían depender de la movilización de los recursos internos, pero que es legítimo y realista que pidan "cooperación" técnica y financiera a los países "desarrollados" de altos ingresos. Sobre la base de estos supuestos se ha erigido un vasto e intrincado mecanismo internacional. Factores como los mencionados, conjuntamente con algunos rasgos del propio mecanismo de cooperación internacional (la discutible utilidad de muchas de las transferencias técnicas, el hecho de que la "planificación" no haya respondido a las esperanzas cifradas en ella, el paralizante endeudamiento que ha resultado de las condiciones en que tienen lugar las transferencias financieras, etc.) han puesto en tela de juicio los supuestos fundamentales. La experiencia ha fortalecido otro punto de vista que se ha debatido (en distintas versiones) desde que comenzó la actividad internacional de desarrollo: dentro del actual orden mundial el desarrollo autónomo en el plano nacional es una ilusión, la realidad es un sistema internacional de mercado que genera "desarrollo" (con arreglo al criterio económico convencional) en un extremo y "subdesarrollo" o "desarrollo dependiente" en el otro, y dentro del cual la modernización imitativa simplemente "internaliza" las modalidades de dependencia y la "construcción de la nación" no puede ser más que una fachada. De acuerdo con estas interpretaciones, el fenómeno no consiste simplemente en la explotación de los "países" pobres por los "países" ricos. Los procesos de polarización no se delimitan por las fronteras nacionales, ya que los intereses "modernizantes" de todos los países se identifican con los centros dominantes y se benefician con el sistema a expensas del resto de la población. De esto se desprende que los países ricos son intrínsecamente incapaces de ayudar a los demás a "desarrollarse", mientras ambos grupos de países adhieran al sistema de mercado. Algunas versiones van más allá y dudan que las relaciones entre las sociedades "socialistas" del centro, que no son de mercado y la periferia puedan superar la polarización y la dependencia, en tanto se perpetúen las tácticas predominantes de modernización y transferencia tecnológica. Así, pues, la cooperación técnica y financiera internacional se ajusta inevitablemente a las características del orden mundial imperante. Fortalece inevitablemente los vínculos de dependencia y ayuda a las fuerzas dominantes de las sociedades dependientes a eludir las decisiones y sacrificios que requiere un desarrollo "auténtico". Como

el movimiento de cooperación internacional constituye una importante inversión intelectual y emocional, además de ser fuente de subsistencia de miles de personas que manejan con habilidad los símbolos del desarrollo, y como son pocas las sociedades cuyas fuerzas dominantes están dispuestas a renunciar del todo a las esperanzas y ventajas materiales que este ha ofrecido, por desilusionadas que estén al respecto, su crisis actual añade caudal a la búsqueda de nuevas concepciones de desarrollo. Como sucede con el desarrollo mismo, si la cooperación internacional se juzga inútil o engañosa en las formas que ha adoptado, entonces tiene que significar otra cosa.

Consideradas en su conjunto las presiones y preocupaciones señaladas sugieren que la polémica internacional sobre el significado del "desarrollo" (o de algún otro término que designe las esperanzas de un futuro mejor si la expresión "desarrollo" llegara a caer en desgracia) y la tensión entre los criterios deterministas y los voluntaristas-normativos, entre los criterios universalistas y los culturalmente específicos, y entre los criterios revolucionarios-catastrofistas y los de progreso evolutivo lineal se mantendrán en el futuro previsible. El enfrentamiento internacional de puntos de vista fundamentalmente incompatibles seguirá dando lugar a formulaciones eclécticas, de transacción, sobre fines y medios.

Cada "país", por el hecho de su independencia formal, tiene derecho reconocido a determinar sus propios fines y medios, pero no puede pretender hacerlo con impunidad si desafía abiertamente las limitaciones reales que le imponen el orden internacional y su propia dotación de recursos humanos y de otra naturaleza. No *deberá* esperar hacerlo con impunidad si desprecia los valores de justicia social, bienestar humano, participación y libertad respecto de los cuales la comunidad internacional ha llegado a un consenso. ¿Pero son los "países" entidades reales capaces de optar y de reclamar derechos? ¿Quién habla por ellos? ¿Predomina realmente el "desarrollo", como quiera que se le conciba, en los objetivos de los voceros y de las masas de sus poblaciones?

Para que la búsqueda de estilos originales de desarrollo orientados a la "finalidad" expuesta en la Estrategia Internacional de Desarrollo sea algo más que un ejercicio utópico, debe tratar no sólo de demostrar que tales estilos son viables y deseables, sino además identificar los agentes potenciales de ellos y proponer estrategias en términos que les sean inteligibles. En el diálogo internacional, éste es el aspecto que con más probabilidades se eludirá. Las declaraciones adoptan la voz pasiva o utilizan el término "nosotros", en forma que sugiere que sus autores son portavoces autorizados de la opinión pública en

las sociedades que luchan por desarrollarse. Una de las formulaciones más explícitas contenidas hasta ahora en un documento internacional afirma que: "Para lograr el objetivo deseado habrán de adoptarse medidas más radicales... Que estas medidas sean o no aplicables dependerá sobre todo del equilibrio de las fuerzas políticas del país de que se trata... A menos que exista una dedicación política suficiente para superar tales obstáculos, los esfuerzos para combatir la pobreza serán inevitablemente estériles".⁵

Las formulaciones de esta clase ponen en duda implícitamente el realismo de la mayoría de las declaraciones normativas. Una cosa es suponer que un gobierno bien intencionado no sabe que hay ciertas cosas que debería estar haciendo, y otra muy distinta suponer que tal vez no le interese o no pueda hacerlas aunque se le exhorte o reproche. Ahora bien, ¿qué hacer si el "equilibrio de las fuerzas políticas" es de tal naturaleza que el gobierno no puede aplicar las "medidas radicales" que requiere una estrategia de desarrollo orientada por valores? Se puede echar mano a sombrías advertencias sobre lo que sucederá si se desestiman los consejos, como lo hace el documento del Comité de Planificación del Desarrollo antes citado: "...los gobiernos, al tratar de reunir la necesaria voluntad política y de organizar un consenso nacional, han de tener en cuenta que, caso de no actuar o caso de reaccionar sólo superficialmente a los problemas de la pobreza de las masas y del desempleo, es probable que el resultado sea todavía más perturbador".⁶

⁵ Comité de Planificación del Desarrollo, *Ataque contra la pobreza de las masas y el desempleo*, publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.72.II.A.11, p. 2.

⁶ El mismo punto de vista se expresa con especial claridad en el discurso pronunciado por el señor Robert S. McNamara en la reunión anual de la Junta de Gobernadores del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Actas resumidas, Washington, D.C. 25 de septiembre de 1972): "Los gobiernos existen para fomentar el bienestar de todos sus ciudadanos, no simplemente de unos pocos privilegiados... cuando la absoluta miseria afecta a un 30 o un 40 por ciento de toda una ciudadanía, ningún gobierno que desee mantener una comunidad estable puede desentenderse de ella, ni tolerarla, ni ahogar su clamor durante mucho tiempo". "A los fines del desarrollo, resulta totalmente contraproducente que se fije un precio excesivamente bajo al capital para los ricos y se cobre caro el crédito a los pobres; que se permita a los grupos más privilegiados un acceso liberal a los escasos recursos y se pongan fuera del alcance financiero de los pobres debido a su precio; que se otorguen subvenciones a los poderosos y se nieguen a los débiles. Esas políticas inevitablemente conducen al país a una situación de desequilibrio económico e inestabilidad social." Los "poderosos" y los "privilegiados" podrían replicar que el Estado existe precisamente para velar por su bienestar y que no hay manera infalible de garantizar el equilibrio económico y la estabilidad social, pero que han concebido árbitros

Estas advertencias no han resultado convincentes frente a la comprobación histórica de que la organización deliberada de reformas estructurales profundas en las sociedades tiene consecuencias imprevisibles para los dirigentes y las fuerzas sociales que toman este camino, y de que si los valores e intereses inmediatos percibidos de las fuerzas que controlan el Estado no requieren tales reformas, les resulta más seguro y más económico asignar recursos para establecer un mecanismo represivo eficaz.

En algunos sentidos, las limitaciones impuestas por el orden mundial dominante parecen ser menos rígidos ahora que hace algunos años. Al menos, la crisis multifacética de hoy está cambiando su naturaleza en forma que hace problemático su futuro. Sin embargo, algunos elementos del orden mundial siguen teniendo tanto influjo, que ninguna sociedad nacional puede iniciar una senda de desarrollo fundamentalmente incompatible con ellos sin tener la certeza de que encontrará enormes dificultades y deberá realizar grandes sacrificios. Es posible que cambiar los estilos de vida y las aspiraciones de consumo predominantes sea aún más difícil que cambiar las modalidades de dependencia centro-periferia en el ámbito político, financiero, comercial y tecnológico a las que se ha prestado tanta atención. Quizá recetas como las sugeridas por el Comité de Planificación del Desarrollo para eliminar la pobreza y el desempleo en gran escala sólo sean viables a costa de prolongadas pugnas sociales, con resultados imprevisibles que entrañan la aparición de una estructura de poder totalmente nueva. En otras circunstancias, la búsqueda de estilos autónomos de desarrollo orientados por valores puede hacer que las políticas reales resulten aún más confusas y contradictorias que hasta ahora, y puede conducir al desastre a los regímenes que inician esta búsqueda sin la voluntad de dominar las consecuencias ni la capacidad para hacerlo.

Los estilos de desarrollo orientados por valores no sólo necesitarán

que darían mejor resultado que las que pide el señor McNamara, o bien quizás decidan mostrarse de acuerdo con él en público, y proceda privadamente como les parezca. Viene al caso citar aquí una observación muy oportuna de Dudley Seers: "Un chiste muy corriente en el panorama internacional de hoy es el intento que realizan los economistas "progresistas"; nacionales o extranjeros, para persuadir de las bondades de la reforma agraria, la industrialización, la recaudación más eficaz de los impuestos, la ampliación de las oportunidades educativas a la mayor independencia de una potencia extranjera, a gobiernos cuya razón de ser es precisamente impedir que sucedan estas cosas o, al menos, limitarlas lo más posible". ("The Prevalence of Pseudo-Planning", en Mike Faber y Dudley Seers, compiladores, *The Crisis in Planning*, Chatto & Windus para Sussex University Press, Londres, 1972).

agentes capaces de poner en marcha la sociedad en la dirección deseada y de movilizar la participación y apoyo populares. También deben alcanzar ciertos resultados mínimos en términos de movilización y asignación de recursos, producción y distribución de bienes y servicios, observancia de las prioridades, etc., sin generar resistencias sociales incontrolables. Además, las circunstancias en las que tales estilos son posibles desde el punto de vista político auguran considerable ineficiencia y contraposición de propósitos durante un periodo de transición en el cual se aprenderá por experiencia. No es probable que los grupos de intereses existentes den por sentadas las ventajas del nuevo estilo, y las deficiencias reales de este seguramente reforzarán su escepticismo u hostilidad. Los partidarios del nuevo estilo estarán expuestos a la tentación constante de recurrir a la propaganda, no tolerar críticas, exagerar los logros y ocultar los errores, si tienen el monopolio del poder, y a aceptar transacciones cuyo costo transforma los objetivos originales en inalcanzables cuando no lo tienen.

Si se parte de la base de que la nación-Estado seguirá siendo el marco fundamental dentro del cual se intentarán y fructificarán o fracasarán los procesos que pueden identificarse como "desarrollo", cabe preguntarse finalmente si llegarán a dominar, y en qué condiciones, fuerzas sociales que tomen las decisiones requeridas, acepten los sacrificios necesarios y se aferran a propósitos racionales.

2. EL MARCO DENTRO DEL CUAL SE PRESENTAN LAS OPCIONES DE DESARROLLO

a) *Elementos centrales del consenso internacional sobre el desarrollo orientado por valores*

Entre las muchas declaraciones internacionales que establecen criterios de desarrollo la más ampliamente normativa y utópica es la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, aprobada en 1969 por la Asamblea General de las Naciones Unidas como resolución 2542 (XXIV). La Declaración propone, en bastante detalle, "eliminar" todos los males que afligen a la humanidad y proveer todos los servicios que cualquier sector de la humanidad pueda requerir dentro de un marco de libertad, igualdad de derechos y participación de "todos los miembros de la sociedad". Esta Declaración es la culminación de una serie de intentos de definir el "desarrollo social" como realidad independiente del "desarrollo económico" y acoge benévola una gama tan amplia de los significados que los espe-

cialistas de los distintos sectores de la acción social pública le han atribuido al término, que no ayuda mucho a distinguir los elementos centrales del consenso internacional. Merece destacarse la aprobación unánime de un texto tan amplio que, si se tomara literalmente, obligaría a transformar las prácticas y prioridades de todas las sociedades organizadas del mundo, y la poca atención que se le ha prestado desde entonces, incluso por las secretarías de los organismos internacionales.

La búsqueda de normas "sociales" universalistas de desarrollo difícilmente podía ir más lejos. Desde entonces los esfuerzos internacionales se han orientado en una dirección algo diferente, discernible también en diversas iniciativas anteriores: la definición de un "enfoque unificado" ante el desarrollo, concebido este como un proceso societal en el cual los medios "económicos" no pueden separarse en forma satisfactoria de los fines "sociales" y el significado de lo que se hace depende de las características de la sociedad en que se hace y de los propósitos globales de las fuerzas dominantes de la sociedad.

La Estrategia Internacional de Desarrollo declara que: "...los cambios cualitativos y estructurales de la sociedad deben ir a la par del rápido crecimiento económico, y las diferencias existentes —regionales, sectoriales y sociales— deben reducirse substancialmente. Estos objetivos son a la vez factores determinantes y resultados finales del desarrollo; deben ser considerados, por lo tanto, como partes integradas del mismo proceso dinámico, y requieren un enfoque unificado". La resolución de la Asamblea General 2681 (XXV) aprobada ese mismo año y que se refiere al enfoque unificado para la planificación económica y social del desarrollo nacional, expresa "la necesidad de incluir en ese criterio elementos destinados a: a) No dejar a ningún sector de la población al margen de los cambios y del progreso; b) Efectuar cambios estructurales que favorezcan el desarrollo nacional y activar todos los sectores de la población a fin de asegurar su participación en el proceso de desarrollo; c) Procurar la equidad social y, en particular, tratar de lograr una distribución equitativa del ingreso y de la riqueza en la nación,..." La resolución califica estas disposiciones generales mediante una cláusula que establece que deberían tenerse presentes "los criterios mencionados *supra* en los procedimientos de análisis y planificación del desarrollo... según las necesidades particulares en materia de desarrollo de cada país".

Posteriormente, en 1973, la Comisión Económica para América Latina aprobó en su decimoquinto periodo de sesiones, como resolución 320 (XV), la Evaluación de Quito de la Estrategia Interna-

cional de Desarrollo, que avanza algo más en la formulación de criterios para el "desarrollo integrado" o el "desarrollo humano". De acuerdo con la Evaluación de Quito,⁷ tal desarrollo:

—Está orientado a un "nuevo tipo de sociedad" o "sistema social que adjudique prioridad a la igualdad y a la dignidad de los hombres y respete y promueva la expresión cultural de la población". "La participación social en todas las formas del proceso de desarrollo debe ser aumentada para lograr una sociedad más justa".

—Es incompatible con estructuras sociales y económicas "tradicionales", y exige "cambios cualitativos y estructurales". La Evaluación no define las estructuras "tradicionales", pero establece que los cambios necesarios "incluyen" "el control y la utilización soberana de los recursos naturales, la modificación de los sistemas de tenencia de la tierra..., el establecimiento de formas de propiedad social o mixta que cada país estime conveniente..., así como cualquier otro tipo de reformas sustantivas necesarias para lograr este objetivo".

—"No puede obtenerse mediante esfuerzos parciales en ciertos sectores de la economía o del sistema social, sino a través de un avance conjunto a través de todos los aspectos." "Es necesario mejorar el concepto de desarrollo superando la consideración fragmentaria de crecimiento económico y desarrollo humano... es necesario integrar las determinantes sociales, económicas y políticas."

—No debería identificarse con el crecimiento económico que, "a menudo no ha dado lugar a cambios cualitativos de importancia equivalente en el bienestar humano y en la justicia social" y ha coincidido con la "persistencia de problemas tan graves como la pobreza masiva, la incapacidad del sistema productivo para dar empleo a la creciente fuerza de trabajo, y la falta de participación económica y social de amplios estratos de la población". Sin embargo, "el crecimiento económico acelerado, armónico y autónomo es fundamental para asegurar el éxito de los cambios cualitativos y estructurales".

—Debería ser autosostenido y autónomo en el plano nacional. Sin embargo, cuando "un país encara simultáneamente todos los aspectos del desarrollo y promueve las reformas estructurales necesarias para lograr el desarrollo integral, la experiencia demuestra que en las primeras etapas se presentan desajustes que dificultan la continuación del proceso. Las injusticias y tensiones sociales históricamente acumuladas se expresan en demandas ante las cuales los recursos internos resultan insuficientes. A fin de poder atender esos

⁷ *Evaluación de Quito* (Primer bienio de la Estrategia Internacional de Desarrollo), Naciones Unidas/CEPAL, 1973.

desajustes, la cooperación internacional con dicho país no debería estar sujeta a restricciones...".

La Evaluación parte de la base de que el respaldo que presten los países latinoamericanos a estos criterios de "desarrollo integrado" es compatible con "una gran heterogeneidad en la economía y en las sociedades latinoamericanas" y también con "distintas maneras de abordar el proceso de desarrollo, aun cuando cada modelo tiene diversas opciones o vías de concreción", y con la persecución de "políticas económicas de mediano y largo plazo ... cuyos principios básicos tanto políticos como económicos, difieren profundamente. Por ello no existe un modelo único al cual pueda referirse una evaluación".

De manera implícita, la evaluación exige ampliar considerablemente la acción del Estado, inspirada y cohesionada por los valores y por la búsqueda de cambios estructurales. Parten de la base de que tal acción es compatible con la naturaleza de las fuerzas sociales internas que controlan el Estado. Suponen que la plena "participación" de todos los estratos de la población no sólo es compatible con el "desarrollo integrado" bajo la orientación estatal, sino que es un componente esencial de ese desarrollo.

La Evaluación afirma que "los países en desarrollo han adoptado políticas internas y realizado esfuerzos para alcanzar los objetivos y las metas" establecidos en la Estrategia Internacional de Desarrollo. Sin embargo, los "desajustes", "tensiones" y "demandas ante las cuales los recursos internos son insuficientes" han amenazado o malogrado los esfuerzos de los países que inician cambios estructurales, lo que indica una contradicción entre el ideal de política integrada y el ideal de participación plena. La Evaluación indica que hasta ahora el papel del orden internacional ha sido en general negativo: "los países desarrollados no han proporcionado la cooperación necesaria para complementar los esfuerzos" internos; "algunos países que emprenden transformaciones de estructuras, lo que está de acuerdo con la EM, enfrentan a veces la hostilidad y la agresión económica del exterior". Sin embargo, en la Evaluación se echa mano a la cooperación internacional futura, regulada por un "conjunto dinámico de normas" y que se alcanzará a través de la acción concertada de los países en desarrollo, para resolver las contradicciones entre la política integrada con miras a cambios estructurales, los recursos limitados y una participación cada vez mayor, o al menos las reducirá a proporciones manejables.

Los criterios para un desarrollo integrado que se enuncian en la Evaluación de Quito son más concentrados y coherentes y a la vez más flexibles que los contenidos en declaraciones internacionales an-

teriores; constituyen un claro avance sobre las concepciones que ven el "desarrollo económico" como un proceso sujeto inexorablemente a leyes y requisitos propios, que de algún modo se suavizará y humanizará gracias al "desarrollo social" regido por normas universales detalladas. Inevitablemente, dadas las circunstancias en que se aprobó la Evaluación, aunque ésta aboga por cambios profundos en el papel del Estado y de las fuerzas sociales nacionales, en el orden internacional que rige las relaciones entre Estados y en las relaciones entre los procesos económicos y las finalidades humanas, no confronta los problemas de la compatibilidad fundamental con el orden nacional e internacional ni de la capacidad de éstos para auto-transformarse. Se expone así a la crítica de que requiere un *deus ex machina* en el plano nacional para crear orden del choque de objetivos y estrategias de los distintos grupos y de las complejas repercusiones, no siempre deseadas o previstas por algún grupo, de los procesos económicos, sociales, políticos y demográficos que se están produciendo actualmente en cada sociedad nacional; y otro *deus ex machina* en el plano internacional para satisfacer las necesidades que no se pueden satisfacer en el ámbito nacional, o que sólo pueden satisfacerse a costa de un precio de privaciones y apremios incompatibles con los criterios adoptados.

b) *Elementos centrales del consenso internacional anterior sobre el "desarrollo" como proceso con requisitos uniformes*

Como se indicó antes, en el interminable debate internacional sobre el desarrollo que ha tenido lugar en los últimos tres decenios nunca se llegó a un acuerdo claro acerca del significado de desarrollo ni sobre la forma de alcanzarlo; sin embargo, pese a la continua confrontación de proposiciones derivadas de Marx y Keynes y de prácticas que fluctúan entre los extremos de la "planificación centralizada", con propiedad estatal de los medios de producción, y "economías de mercado" que limitan la intervención estatal a un mínimo de reglamentación y a inversiones en infraestructura, surgió un consenso internacional, explícito sólo en parte, acerca de los requisitos para el "desarrollo" de sociedades denominadas "subdesarrolladas", "en desarrollo", o simplemente "pobres". Estos requisitos son los que están actualmente en tela de juicio en lo que toca a su viabilidad, conveniencia o significación aunque ni siquiera las posiciones más extremas pueden rechazarlos de plano o eludir su premisa central de que es indispensable alcanzar niveles mucho más altos de capacidad productiva.

Pueden resumirse de la siguiente manera:

i) *Acumulación*. El desarrollo supone altas tasas de inversión de capital para aumentar la futura capacidad de producción de bienes y servicios. En la mayoría de las sociedades nacionales, la acumulación debe provenir sobre todo de recursos internos; para movilizar y asignar estos recursos puede recurrirse principalmente al Estado o a particulares que responden a incentivos económicos.

ii) *Industrialización*. Ningún país puede alcanzar el "desarrollo" mientras siga siendo predominantemente rural y agrícola, si bien la agricultura de exportación puede dar lugar a considerables aumentos del ingreso por habitante y posibilitar la acumulación. Los autores suelen utilizar el término "industrializado" como sinónimo de "desarrollado".

iii) *Modernización agrícola*. Los regímenes "tradicionales" de propiedad de la tierra y las relaciones sociales rurales van acompañados de baja productividad, inmovilización de los recursos humanos y falta de respuesta a los estímulos del mercado. Según la concepción que se adopte, los cambios pueden limitarse a la modernización de los incentivos y de las técnicas productivas, o traducirse en modificaciones revolucionarias de la propiedad y el poder.

iv) *Estandarización de la demanda de los consumidores*. Con numerosas variaciones y limitaciones, se ha supuesto que el desarrollo exige la incorporación de estratos cada vez más amplios, y con el tiempo de toda la población, a un mercado nacional de bienes de consumo y que la recompensa por los sacrificios realizados durante las primeras etapas de acumulación será una capacidad cada vez mayor de adquirir una gama más amplia de bienes industriales en un marco de producción y consumo ascendentes que se estimulan mutuamente. La culminación del desarrollo es entonces la propiedad generalizada de automóviles, televisores y aparatos eléctricos.

v) *Capacidad empresarial*. El desarrollo exige capacidades especiales de reacción ante los estímulos económicos y capacidad de organizar la producción en gran escala, de innovar y de asumir riesgos. De acuerdo con las distintas concepciones, esta función pueden realizarla mejor empresarios privados que persiguen fines de lucro, administradores que actúan en nombre del Estado y cuya retribución es el poder o la satisfacción de haber contribuido al bien común, o por una combinación de ambos.

vi) *Difusión tecnológica y científica*. El desarrollo exige innovación técnica constante, basada esencialmente en la investigación científica. En vista de la superioridad tecnológica de los países ricos sobre los pobres y de su mucho mayor capacidad de investigación,

las necesidades de los últimos pueden satisfacerse principalmente a través de una selección juiciosa de tecnologías importadas. Esto requiere "asistencia técnica" proporcionada por "expertos" de países tecnológicamente avanzados.

vii) *Educación universal.* El desarrollo exige "recursos humanos" especializados de muchas clases y una población capaz de comprender incentivos "modernos" y de responder a ellos. Este requisito sólo puede alcanzarse a través de la educación primaria universal y de la ampliación de muchos tipos de educación secundaria, técnica y superior, con arreglo a pautas para las cuales los países desarrollados ofrecen modelos.

viii) *Provisión de servicios sociales y de seguridad social.* La modernización, la urbanización y los cambios conexos que acompañan al desarrollo exigen una gama cada vez más amplia de servicios públicos y mecanismos de protección, además de la educación, que alivien las tensiones sociales y permitan que las personas funcionen como "recursos humanos", consumidores y ciudadanos. Hay distintos puntos de vista sobre la prioridad que hay que asignar a tales servicios y mecanismos, pero hasta las concepciones del desarrollo más centradas en lo económico reconocen que son indispensables. Una vez más, los países "desarrollados" ofrecen modelos para organizar la seguridad social, el bienestar social, la salud pública, la planificación familiar, etc., los que pueden introducirse y adaptarse en otros países hasta donde lo permita su grado de desarrollo.

ix) *Participación cada vez mayor en el comercio mundial.* El desarrollo exige un alto nivel de importaciones para hacer frente a las demandas de industrialización y modernización agrícola; por otra parte, la elevación de los ingresos crea una demanda de bienes de consumo que no puede satisfacerse con la sola producción interna. De esta manera, las exportaciones deben aumentar permanentemente para pagar las importaciones, su precio no debe caer en forma súbita y, en lo posible, la importancia de las exportaciones de manufacturas debe aumentar gradualmente con respecto a las exportaciones de materias primas, si bien el volumen y precio de estas últimas seguirán siendo de crucial importancia.

x) *Aumento de las corrientes financieras netas desde los países "desarrollados" (ricos) a los países "en desarrollo" (pobres).* Los requisitos para el desarrollo antes mencionados sólo excepcionalmente podrán satisfacerse movilizand o sin ayuda externa los recursos internos y a través de las divisas provenientes de las exportaciones. El desarrollo de los países pobres exige combinar de alguna manera donaciones financieras, préstamos a bajo interés e inversio-

nes directas procedentes de los países ricos, en proporción que depende de la situación inicial y la estrategia de desarrollo del país pobre.

Son muchos los requisitos adicionales para el "desarrollo" que han propuesto diversas corrientes de pensamiento, y ellos van desde la apropiación del poder por una clase capaz de imponer determinados modos de acumulación y producción, hasta la transformación de las prácticas familiares de crianza de los hijos, como más importantes que todos los anteriores. Sin embargo, el consenso respecto de los requisitos enumerados ha sido bastante general. Tanto es así, que para ser escuchados, hasta los proponentes de otras prioridades han tenido que aducir que sus propuestas contribuirían a alcanzarlos. En la medida en que un número cada vez mayor de sociedades nacionales se ajuste a ellos, el mundo futuro sería más homogéneo, menos conflictivo, más capaz de ofrecer niveles satisfactorios de bienestar para la mayor parte de la población.

En el curso de los esfuerzos realizados en el plano nacional e internacional por cumplir con los requisitos señalados, y en el curso de los procesos sociales y económicos no planificados que apuntan en la misma dirección, la mayoría de las sociedades humanas han cambiado enormemente desde los años cuarenta. Ha surgido un orden mundial distinto, en muchos sentidos más interdependiente, que impone limitaciones más complejas que nunca a los cambios que tienen lugar en las sociedades nacionales. Paradójicamente, en otros sentidos, han aumentado, para bien o para mal, las posibilidades de acción voluntarista autónoma y también las posibilidades de que se produzcan cambios o perturbaciones societales que escapen al control de todo centro de poder, nacional o internacional. Es posible que se estén debilitando los obstáculos políticos y económicos impuestos por los centros mundiales al desarrollo de la periferia, y a la vez, puede decirse con más certeza que la capacidad de los centros de ofrecer a la periferia modelos coherentes y deseables de cambios está disminuyendo; sin embargo, adquieren contornos alarmantes otros obstáculos propios del logro distorsionado y parcial de los requisitos para el desarrollo antes anotados. El próximo paso en el presente trabajo será el de procurar resumir algunos rasgos fundamentales del orden mundial que ha surgido en la búsqueda del desarrollo, a los cuales responden declaraciones como la ~~ED~~ y la Evaluación de Quito.

- c) *Características del orden mundial actual en relación con los requisitos convencionalmente definidos del desarrollo y la posibilidad de opciones nacionales autónomas entre estilos y estrategias.*

Intentar una descripción interpretativa del orden económico y político mundial en su actual estado de fluidez, en que los sucesos de cada año trastornan las expectativas del anterior, sería una empresa arriesgada e iría más allá de lo que pretende el presente estudio. A lo sumo, pueden destacarse algunas características que parecen particularmente pertinentes:

i) La variación constante a que están sujetas las preocupaciones dominantes de los centros mundiales generan cambios correspondientes y una diversidad cada vez mayor en las formas de control, asesoramiento y cooperación a través de las cuales sus gobiernos y sus grupos de intereses procuran entenderse con las sociedades periféricas. Cierta pérdida de confianza en recetas anteriores o de interés por el tema mismo de la ayuda para el desarrollo en los centros principales, coincide con la creciente simpatía con que ciertos países más pequeños de altos ingresos miran los estilos de desarrollo originales y autónomos de otros países, y con su respaldo a ellos. Ha aparecido así una especie de utopismo por transferencia que, aunque tal vez subestime o juzgue erradamente las dificultades reales que plantea el desarrollo orientado por valores en países pobres y dependientes, contribuye a ampliar las opciones de que éstos disponen. Al mismo tiempo, varía la prominencia relativa de los problemas de desarrollo más concretos, y las corrientes de opinión dominantes de los centros mundiales instan continuamente, a través de las organizaciones internacionales, a que se adopten nuevas prioridades en lo que se refiere a las sociedades periféricas. Los ejemplos más salientes son las campañas mundiales relativas a "población" y "medio ambiente", respaldadas por cuantiosos recursos provenientes de los centros mundiales. Asimismo, han pasado al primer plano la distribución equitativa del ingreso y el pleno empleo, si bien los centros mundiales se muestran menos dispuestos a asignar recursos para lograrlos. Por su parte, los voceros de las sociedades periféricas, empleando tácticas cada vez más coherentes, procuran adaptar las campañas y los recursos que derivan de la prominencia cambiante de los problemas, a concepción propia de sus necesidades, particularmente en lo que se refiere a relaciones de intercambio más favorables y a la asistencia.

ii) Pese a que ciertamente no disminuye la disparidad entre los centros mundiales y la periferia en lo que toca a la riqueza por habi-

tante y el poder, las formas de dominio y dependencia están cambiando y, en algunos sentidos, haciéndose ambivalente. El avance de la industrialización y el creciente dominio que ejercen en ella las empresas multinacionales cuyas filiales nacionales son capaces de autofinanciarse, modifican las anteriores modalidades de intercambio de materias primas por bienes manufacturados y transforma en anticuadas las anteriores concepciones sobre la "inversión extranjera". Las últimas innovaciones tecnológicas de los centros se apartan cada vez más de las necesidades y capacidad de las sociedades periféricas o quizá también de las de los centros (como sucede con el transporte supersónico), pero la búsqueda de opciones tecnológicas avanza poco. Así como los países de bajos ingresos y predominantemente rurales dependen cada vez más de los países urbanizados de altos ingresos para abastecerse de alimentos, estos últimos comprueban de súbito que sus propios estilos de vida, que se basan en el transporte automotriz y el elevado consumo de energía eléctrica, los ha llevado a una trampa de dependencia de las sociedades periféricas y a una pesadilla ambiental. La agresión económica se ha convertido en arma más diversificada y amenazadora que antes y algunas de las sociedades periféricas están aprendiendo a usarla con tanta eficacia como los centros. Tanto el centro como la periferia pueden hacer imposible el funcionamiento "normal" de otros países, negándoles abastecimiento.

iii) Tanto las sociedades ricas como las pobres se han percatado en forma más bien repentina de las connotaciones de los actuales niveles y distribución geográfica de los recursos naturales, en su interacción con las tendencias de población y de incremento del consumo. Una vez planteado el problema, es evidente que las sociedades que abarcan la abrumadora mayoría de la población mundial nunca podrán alcanzar niveles de uso de recursos por habitante ni remotamente similares a los ya alcanzados por unas pocas comunidades de altos ingresos de América del Norte y de Europa. Es dudoso que estas últimas puedan mantener por mucho tiempo sus actuales niveles y modalidades de uso de los recursos. Para la mayor parte del mundo, un estilo de desarrollo viable debe prever niveles relativamente modestos de consumo de los recursos no renovables, sustitución de los recursos no renovables por recursos renovables siempre que ello sea posible y controles ecológicos adecuados para asegurarse de que estos últimos son realmente "renovables". En vista de la demanda cada vez más angustiosa de los países de altos ingresos, surge la probabilidad de que los países de bajos ingresos renuncien gradualmente a maximizar las exportaciones de sus recursos no reno-

vables y opten por conservarlos para su propio uso. Paradójicamente, también es posible que, para abastecerse de alimentos, los países predominantemente rurales-agrícolas de bajos ingresos dependan cada vez más de los países de altos ingresos predominantemente urbano-industriales, en momentos en que en estos últimos comienzan a desaparecer los excedentes de la producción de alimentos.

iv) Los procesos de "desarrollo", o "modernización" de los países periféricos —en la medida en que éstos han tenido lugar— y los programas económicos y sociales más bien fragmentarios que se han emprendido en su nombre, se han caracterizado invariablemente por la polarización entre grupos capaces de "modernizarse" y beneficiarse de manera tangible, y grupos más amplios que sólo pueden hacerlo "marginalmente", o que se ven excluidos del todo. De una u otra manera, todos los programas concebidos para elevar el bienestar y generalizar el desarrollo —desde los de industrialización y modernización agrícola a los de educación, salud pública y seguridad social— parecen contribuir a esta polarización o "heterogeneidad estructural". Las políticas destinadas específicamente a mejorar la posición relativa de los grupos más marginados, como el desarrollo de la comunidad, el desarrollo regional y la reforma agraria, se ajustan al mismo patrón de ventajas polarizadas, o bien son endebles e ineficaces, o tropiezan con resistencias estructurales que las destruyen. El problema no reside simplemente en que partes de la población nacional progresan en tanto que otras se estancan. Las formas de "progreso" presionan sobre estos últimos grupos en formas que les impidan "estancarse". El impulso que imprime lo ya realizado, las expectativas de todos los grupos sociales, y el mayor acceso al poder de los grupos modernizados, hacen que los cambios fundamentales del patrón de crecimiento polarizado sean problemáticos, conflictivos y costosos, aunque las fuerzas políticas dominantes tengan una estrategia clara para los cambios, lo que rara vez sucede.

v) A medida que la polarización surge más claramente como característica clave de las sociedades en "desarrollo", y, en cierta medida, también de las sociedades que antes se identificaron como "desarrolladas", y al ir "participando" estratos más amplios de la población —por lo menos hasta el punto de adquirir conciencia de los efectos de los procesos de cambio y de buscar medios de defenderse— quedan en entredicho de compatibilidad del "desarrollo" y la "participación", y la viabilidad de las instituciones y procesos democráticos. Sea para mantener el estilo de desarrollo polarizado dominante —si se estima que es el único estilo viable— o para transformarlo, llega a parecer inevitable la adopción de soluciones autoritarias y tecno-

cráticas. Quiéranlo ellas o no, a las fuerzas armadas nacionales, de preferencia orientadas por científicos sociales y planificadores, se les asigna el papel de *deus ex machina*, incluso por sectores de opinión que no aceptan regímenes autoritarios. Para los grupos que buscan la forma de implantar el estilo de desarrollo que prefieren, el dicho de Disraeli "Debemos educar a nuestros amos" llega a parecer más fácil de aplicar a las fuerzas armadas que al pueblo. Dentro del actual orden mundial, hay líderes militares tratando de imponer una gama extraordinariamente amplia de estilos de desarrollo en diferentes países, a raíz de que regímenes anteriores no lograron conciliar el "desarrollo" y la "participación". Es probable que tales regímenes permitan opciones políticas más coherentes y originales —a veces bordeando la arbitrariedad— que los regímenes que dependen abiertamente de negociaciones y transacciones políticas; pero aún queda por verse si tales opciones podrán ponerse en vigor más consistentemente que las anteriores. En un marco de desarrollo parcialmente malogrado o de "desarrollo dependiente" insatisfactorio, es posible que la tendencia a largo plazo sea más bien cíclica que orientada uniformemente hacia soluciones militares autoritarias: el fracaso de la transacción política conduce a golpes militares y la incapacidad de los militares y de sus asesores —tecnócratas e ideólogos— para hacer frente a la complejidad de los procesos conduce nuevamente a la competencia política abierta.

vi) La identificación de los sectores "modernos" de la población de las sociedades periféricas con las normas de sectores equivalentes de las sociedades desarrolladas se hace más compleja y ambigua a medida que choca con las crisis de esas normas en sus países de origen. Los grupos u organizaciones de intereses (desde cámaras de comercio hasta sindicatos), los partidos políticos, las estructuras académicas, las empresas multinacionales, las burocracias, las marcas de artículos de consumo manufacturados, el contenido de los medios de información, todos experimentan la normalización mundial y reacciones simultáneas contra ella. Las sociedades periféricas polarizadas importan anticuerpos ideológicos conjuntamente con las características de las sociedades "ricas", y también crean anticuerpos propios que reexportan a las sociedades de altos ingresos y se incorporan en ellas a sus conflictos culturales y políticos. En este sentido, está tomando forma una sociedad mundial caracterizada no por la incorporación armónica de altos niveles normalizados de producción y consumo hacia los cuales se miraba antes como resultado del "desarrollo", sino por una combinación intrínsecamente contradictoria de asimilación creciente de este esquema y de rechazo o frustración

cada vez mayores a su respecto. En las sociedades periféricas el hecho de que parte de la población no se incorpore o quede al margen exagera de dos maneras este proceso contradictorio: agudiza la actitud defensiva de los estratos "modernizados" respecto de su posición privilegiada y aumenta el rechazo ideológico del desarrollo dependiente. Como es natural, ambas reacciones pueden coexistir de manera conflictiva en la misma persona o en la misma formulación de política.

d) *La posición de América Latina dentro del orden mundial*

Pese a las grandes diferencias existentes entre los países latinoamericanos, las que se analizarán más adelante, la región en su conjunto presenta ciertas características comunes que la distinguen del resto del llamado Tercer Mundo y que indican que sus nexos con el orden mundial se han "internalizado" de manera más compleja, por precarios o insatisfactorios que se juzguen los estilos de desarrollo resultantes:

i) Desde el siglo xvi, las clases dominantes de América Latina se han identificado cultural y económicamente con el orden "occidental" o europeo. La experiencia colonial es remota, y a partir del siglo xix las élites nacionales han formulado estrategias para el "progreso" o "desarrollo" nacional basándose en sus propios puntos de vista sobre lo que es aplicable en sus países de las doctrinas económicas, sociales y políticas en boga en los centros mundiales. Sus estrategias han incluido el fomento deliberado de la identificación nacional con moldes europeos, el mejoramiento de la cantidad y calidad de la población a través de la inmigración desde Europa, la expansión de sistemas educacionales copiados de los países "avanzados" y el aprovechamiento de la división internacional del trabajo a través de la exportación de materias primas. Pese a que estas estrategias han ido cambiando con el tiempo y así han incluido la industrialización, la integración latinoamericana, etc., y aunque han ido cambiando los países "avanzados" elegidos como modelo, las élites siguen dependiendo de las doctrinas más aceptadas en los centros mundiales y continúan asignando escaso valor a las masas como "recursos humanos" para el tipo de progreso nacional previsto. Desde el siglo xix han reaparecido periódicamente reacciones como el "indigenismo", la insistencia en caminos nacionales propios para crear una nueva civilización, etc., pero no han estado respaldadas por culturas y religiones no europeas vigorosas comparables con las de Asia y partes del África; sólo han influido de manera importante en las políticas

nacionales de desarrollo de unos pocos países y durante periodos cortos.

ii) La urbanización, la modernización dependiente, la industrialización y la elaboración del mecanismo burocrático del Estado providente han llegado al punto en que minorías considerables de la población en casi todos los países —y quizá la mayoría en uno o dos de ellos— se identifican plenamente con los estilos de vida y las expectativas de la moderna sociedad de consumo. Las expectativas incluyen no sólo bienes duraderos costosos, sino también viviendas “modernas” en los suburbios, viajes al extranjero y educación superior. Con los niveles existentes de ingreso por habitante, para que puedan darse estos gustos minorías mucho más amplias que las antiguas élites, se precisan modalidades de distribución del ingreso y de los gastos públicos en servicios e infraestructura urbana, y modalidades de ahorro, inversión y producción que están tan distantes de las concepciones convencionales sobre las prioridades para el desarrollo como de los principios de justicia social públicamente reconocidos. La iniciativa de implantar los nuevos estilos de vida ha provenido principalmente de los centros mundiales, a través de las empresas multinacionales y a través del mensaje estandarizado de los medios de información; pero prontamente la han “internalizado” los estratos de la población que están en condiciones de hacerlo. En otras regiones del tercer mundo se han producido procesos análogos, pero en su mayor parte la proporción de la población que se ha visto afectada ha sido menor, a la par que más vigorosa la resistencia de carácter cultural o político.⁸

iii) Las poblaciones nacionales presentan una amplia variedad de grados y formas de participación en la sociedad “moderna” o de “marginación” de ella. La estratificación social se ha hecho más compleja y en la mayoría de los países ha aumentado la proporción de sus habitantes que ocupa posiciones “medianas” o “superiores”, pese a que el significado de estas posiciones dista mucho de ser uniforme. Los rasgos predominantes de los estratos bajos han variado con la urbanización, el aumento de la movilidad espacial y el acceso a los medios de información, y con la desintegración parcial de las estructuras “tradicionales” de poder rural; pero no se ha producido un descenso generalizado de la polarización entre ellos y las minorías plenamente “modernizadas”. Al mismo tiempo, los obstáculos a la integración nacional son menos complejos que en la mayoría de las demás regiones del Tercer Mundo. Las poblaciones

⁸ Véase Aníbal Pinto, “El modelo de desarrollo reciente de América Latina”, *Revista de economía latinoamericana*, Nº 32, Caracas, 1971.

nacionales no se dividen de acuerdo con pautas lingüísticas, culturales, religiosas, de castas o tribales de manera que cualquier proceso de desarrollo que entrañe diferencias de avance y polarización entre regiones internas, poblaciones urbanas y rurales y clases sociales genere conflictos entre grupos que se autoidentifiquen con facilidad, como sucede en gran parte de África y Asia y en algunos de los países pequeños del Caribe. El hecho de que en la región predominase el complejo latifundio-minifundio y de que haya estado expuesta a las exigencias cambiantes de la agricultura de exportación, ha impedido que las culturas campesinas y las formas de organización comunitaria adquieran la capacidad de resistencia a los cambios que han manifestado en otras regiones, pese a que estos factores siguen siendo importantes en las zonas habitadas por campesinos "indios" separados por el idioma de la comunidad circundante. En general, los actuales procesos de cambio desintegran los grupos rurales y los incorporan de manera "marginal" a los estratos bajos de la sociedad nacional o, en algunos casos, hacen surgir formas modernas de autodefensa, como los sindicatos campesinos, en lugar de provocar reacciones tradicionalistas, mesiánicas o cultural-nacionalistas. Aunque en la mayoría de los países la población rural es grande y sigue creciendo, constituye una proporción cada vez menor, en general está habituada al trabajo asalariado y a las relaciones de mercado y pierde constantemente a sus elementos más dinámicos por la emigración. Aunque sería aventurado extrapolar las actuales tendencias al futuro lejano, ellas sugieren una combinación permanente y conflictiva de homogeneización de las actitudes culturales y de las expectativas de consumo, por una parte, y de polarización de los ingresos y de la capacidad de participar en la sociedad "nacional", por otra. La atención de todos los grupos y estratos se concentrará cada vez más en el Estado, como fuente más probable de ayuda para transformar las expectativas en realidad. Las rivalidades entre localidades y entre regiones seguirán siendo importantes, pero se centrarán en la distribución de los recursos públicos centrales y no en separatismo de la nación-Estado.

iv) Las estadísticas del ingreso por habitante que sitúan a los países latinoamericanos en un tramo intermedio entre Europa y América del Norte, por una parte, y África y Asia, por la otra, y acusan cierto traslape en los extremos, combinan las situaciones muy distintas de las minorías "modernas" adineradas y del resto de la población. Asimismo, salvo en algunos de los países más pequeños y más rurales, las características predominantes de la pobreza en América Latina se hallan a medio camino entre las características de la pobreza en

los países de altos ingresos y en los países de muy bajos ingresos. En América Latina aún hay millones de personas que sufren hambre o agudas privaciones materiales y que no tienen acceso alguno a los servicios de educación y salud, pero esta pobreza extrema es menos generalizada en esta región que en gran parte de África y de Asia. Las características dominantes de la pobreza están cambiando con la urbanización y con la expansión de la acción asistencial del Estado. Están pasando a primer plano los problemas de inseguridad respecto del empleo y del ingreso, de hacinamiento en viviendas miserables, de imposibilidad de estirar el presupuesto familiar para alcanzar a vivir en condiciones mínimas de "decencia" (que incluye la adquisición de artículos de consumo elaborados) y las frustraciones que provoca el acceso limitado y discriminatorio a los servicios educativos, de salud y de bienestar. En los países más grandes, los actuales niveles de ingreso probablemente permitirían aliviar las privaciones materiales extremas a través de subsidios estatales, programas especiales de empleo, etc., sin tener que transformar el estilo de desarrollo; pero esto difícilmente afectaría las dimensiones de la pobreza como estado de privación y discriminación relativas.

v) Como podría preverse a juzgar por los niveles relativamente altos de urbanización, la prolongada "internalización" del modelo "occidental" de nación-Estado y la relativa debilidad de otros focos de lealtad (grupo étnico o religioso, tribu, comunidad local), se ha generalizado más que en la mayoría de las demás regiones del Tercer Mundo la aceptación consciente del Estado como árbitro final, como encargado de "resolver los problemas" y "satisfacer las necesidades" y como blanco legítimo de acusación si los problemas no se resuelven. El hecho de que el Estado asuma la responsabilidad de planificar el desarrollo, la influencia de las normas internacionales y las formas de competencia política obligan constantemente al Estado a prometer más de lo que puede cumplir, dado su dominio sobre los recursos y sobre los mecanismos administrativos y la capacidad de resistir, eludir o distorsionar las políticas públicas que poseen las fuerzas sociales. En la práctica, los objetivos de canalizar los recursos hacia inversiones destinadas a lograr un crecimiento económico rápido, de ayudar a los estratos urbanos modernizados a satisfacer sus demandas de consumo y de contribuir a aumentar la productividad y mejorar los niveles de vida del resto de la población están continuamente en pugna, por conciliables que aparezcan en las propuestas de los planificadores. Se hacen inevitables entonces políticas que encubren las verdaderas fuentes y distribución de los recursos públicos, que descansan en la inflación crónica y que alteran la auto-

ayuda manipulada de las masas con la represión. "Problemas" y "soluciones" diferentes afloran con los cambios de régimen, y luego pasan a segundo plano, al parecer porque las soluciones propuestas por el Estado han resultado ineficaces en tanto que la magnitud cada vez mayor de los "problemas" no tiene los resultados catastróficos pronosticados. (La prominencia variable del problema de los asentamientos urbanos "marginales" en la opinión pública es un ejemplo interesante.) Bajo su aparente inestabilidad, los sistemas políticos de la región se han mostrado en general bastante flexibles y adaptables al encarar problemas y responder a las presiones. Cuando las contradicciones generadas por una determinada orientación de las políticas o por una transacción política parecen insolubles, de alguna manera las fuerzas dominantes se hacen sentir para conservar las principales características del estilo de "desarrollo" prevaleciente.

Cuando se pasa de las generalizaciones sobre América Latina en su conjunto al análisis de situaciones nacionales concretas, las sociedades caen dentro de grupos que sugieren interesantes hipótesis sobre la viabilidad a largo plazo del estilo prevaleciente.

i) Las sociedades nacionales de la región que han alcanzado los niveles más altos de urbanización e ingreso por habitante, cuyas desigualdades en lo que toca al ingreso y a la distribución de los servicios son algo menos pronunciadas que en otras partes, cuya población crece a tasas bajas o declinantes y en las cuales la participación política es relativamente amplia, formalizada y de larga trayectoria, han sido las que han sufrido las crisis políticas y económicas más perturbadoras y persistentes. En Cuba, estas crisis condujeron a una transformación revolucionaria de la sociedad y a la aparición de un estilo de desarrollo totalmente distinto. Si bien la Cuba anterior a la revolución dista mucho de ser comparable con los países que se mencionarán a continuación, por su extrema dependencia económica de un solo cultivo para un solo mercado y por la dependencia política conexas, la sociedad y la economía cubanas prerrevolucionarias eran predominantemente "modernizadas" y urbanizadas, tenían estructuras menos heterogéneas que la mayoría de los países latinoamericanos, la participación política y la sindicalización eran amplias y los sistemas educacionales y de seguridad social estaban relativamente desarrollados, por mucho que fuesen notoriamente ineficientes. La incapacidad del Estado para conciliar las presiones sobre sus recursos se manifestó en una combinación de corrupción, represión, burocratismo y violencia que dejó de ser viable. En otras dos sociedades relativamente urbanizadas y modernizadas —Chile y Uruguay—, la incapacidad de satisfacer demandas contrapuestas o de

mantener tasas satisfactorias de crecimiento económico se ha traducido en la desintegración de sistemas de negociación política antes muy estables, y en el intento de restablecer la viabilidad del estilo convencional de desarrollo a través de la supresión autoritaria de demandas y presiones incompatibles. En una cuarta sociedad relativamente urbanizada y modernizada —Argentina—, el resultado de una crisis igualmente prolongada todavía es incierto. La economía nacional ha mostrado mayor flexibilidad, tal vez en parte porque es más grande y diversificada; sin embargo, la incapacidad de crear consenso en torno a una estrategia nacional coherente o de alcanzar un sistema estable de participación política dentro de los límites del estilo de desarrollo vigente ha sido tan pronunciada como en los demás países mencionados.

Se observa así que haber logrado indicadores convencionales decorosos de desarrollo y modernización (ingreso por habitante, urbanización, educación, homogeneidad cultural, estructuras de población con fecundidad decreciente, mortalidad baja y porcentajes moderados de personas que por su escasa edad son “dependientes”) no garantiza un orden social más estable, ni un avance constante hacia el modelo occidental “avanzado”. Por el contrario, los ejemplos citados sugieren que en sociedades dependientes esos logros pueden ir unidos a una situación de crisis prolongada en la cual la economía, el sistema político, los servicios públicos y las relaciones sociales son cada vez menos capaces de satisfacer las exigencias que se les imponen. Sin embargo, cabe formular dos advertencias: primero, comparar la situación de sociedades occidentales “avanzadas” ideales, estables e integradas en lo social con los obstáculos al parecer insuperables que confrontan las sociedades “semidesarrolladas” o “desarrolladas en forma dependiente” puede ser engañoso o bien prematuro; quizá aquellas estén tropezando con dificultades propias que no difieren fundamentalmente de las que confrontan las sociedades dependientes; y segundo, las cuatro sociedades descritas tienen características peculiares que pueden explicar en parte sus dificultades, y llegaron a su situación de “semidesarrollo” en coyunturas históricas concretas que seguramente no se repetirán; por tanto, sería aventurado afirmar que están señalando el futuro de las sociedades que se describirán a continuación.

ii) Cinco países que abarcan más de dos tercios de la población de América Latina, pese a ser muy distintos entre sí, concuerdan mejor con la imagen generalizada de desarrollo polarizado y heterogeneidad estructural. Todos ellos tienen una población relativamente grande, que fluctúa entre aproximadamente 12 millones y 100 millones y que

aumenta a tasas de aproximadamente 3 % al año, y extensos territorios nacionales, parte de los cuales sólo está comenzando a explotarse. Todos tienen al menos un centro urbano de 2.5 millones de habitantes o más y que crece más de 5 % al año. En todos ellos el crecimiento industrial y la modernización agrícola han sido considerables y diversificados y se han distribuido en forma muy desigual por regiones internas. La población de todos ellos es sumamente heterogénea (comparada con la del primer grupo de países pero no con las sociedades nacionales típicas de África o Asia) en lo que respecta al grado y forma de incorporación al orden económico y social "moderno". En todos ellos la rápida modernización ha aumentado la magnitud relativa de los grupos que disfrutaban de niveles más altos de ingreso y consumo, han acentuado la diferencia entre sus niveles y estilos de vida y los del resto de la población y han introducido nuevos elementos de inseguridad y perturbación de los estilos de vida anteriores en el resto de la población, se hayan o no deteriorado los niveles de vida en cifras absolutas. Todas estas sociedades han sufrido crisis de participación política en los últimos años, pero hasta ahora las fuerzas dominantes han logrado superarlas sin interrumpir por largo plazo el crecimiento económico ni transformar su naturaleza polarizada. Se ha podido excluir a la mayor parte de la población de la participación política, o bien dirigir tal participación en forma de impedir que se formulen demandas incompatibles con el estilo de desarrollo.

Entre estos cinco países, Venezuela es el que más se acerca al primer grupo en lo que toca a grado de urbanización, nivel de ingreso por habitante e indicadores diversos de modernización; tiene una población similar en número a la de Chile y Cuba, pero difiere profundamente en la rapidez con que ha alcanzado su actual configuración, en el papel de los ingresos provenientes del petróleo —que han permitido mantener el desarrollo polarizado y a la vez acrecentar rápidamente los servicios sociales y el empleo en obras públicas— y en la persistencia de tasas elevadas de crecimiento de la población y de éxodo rural. En la actualidad, Venezuela parece encontrarse particularmente expuesta a crisis prolongadas de participación y de preferencias contrapuestas como las que ha sufrido el primer grupo de países, pero está particularmente bien dotada de medios potenciales de aplazarlas o eludirlas.

En el Brasil, el tamaño de la población y del territorio, la gran diversidad de regiones internas, el dinamismo de la economía y la capacidad de las fuerzas dominantes para excluir presiones incompatibles con el estilo de desarrollo elegido indica que existen allí po-

tencialidades cualitativamente distintas de las de otros países con modalidades parecidas de modernización, polarización, crecimiento de la población, etc. El Brasil posee una capacidad de aprovechar las posibilidades de incorporarse vigorosamente al orden económico mundial que no comparte ningún otro país de la región.

México también ha disfrutado de condiciones propicias para el crecimiento rápido: su población es relativamente grande, dispone de abundante oferta de mano de obra de bajo costo, su proximidad a los Estados Unidos le brinda allí un mercado y una fuente de turismo y aplica un sistema único para canalizar la participación política. Sin embargo, la relación entre recursos y población, el tamaño del mercado interno y la capacidad de excluir presiones incompatibles son menos propicias para un crecimiento constante que en el Brasil. A juzgar por la experiencia, el sistema político tiene gran capacidad de absorber cambios estructurales importantes sin que se produzcan crisis incontrolables.

En Colombia el crecimiento económico es más diversificado especialmente que en los demás países de este grupo, pero es menos dinámico y la crisis de participación política y la pugna acerca del estilo de desarrollo mismo son casi tan pronunciadas como en el primer grupo de países.

En el Perú, los procesos de crecimiento económico polarizado y de modernización dependiente característicos de este grupo de países adquirieron su actual configuración en fechas más recientes y son de alcance más limitado. Asimismo, las condiciones para que se mantengan parecen más dudosas. La población es menor que en los demás países del grupo, salvo Venezuela. Sólo alrededor de un tercio de la población vive en centros de 20 mil habitantes o más, en tanto que en los otros cuatro países la proporción fluctúa entre 40 y 60 %. Los sectores "modernos" de producción, el mercado interno de sus bienes y los grupos de población plenamente comprometidos con el estilo de desarrollo prevaleciente son por tanto más pequeños y se encuentran más concentrados en una única aglomeración metropolitana. La heterogeneidad cultural es mayor que en otros países, y más persistentes las relaciones sociales y modos de producción "tradicionales". Pese a que la dotación de recursos naturales es más bien halagüeña y a que hay muchas tierras sin utilizar, las barreras topográficas y climáticas obstaculizan más que en otros países la expansión de los asentamientos y la explotación de nuevos recursos. Sería aventurado trazar una relación de causa y efecto entre estos factores que hacen particularmente dudosa la viabilidad del estilo convencional de desarrollo —o, en todo caso, muy elevado

su costo probable en términos de dependencia, marginalización y represión de la mayoría que no puede incorporarse— y la llegada al poder de fuerzas que proponen cambios fundamentales en el estilo convencional, con el fin de contrarrestar la polarización y la dependencia, promover la integración cultural de la nación e implantar formas armónicas de participación para prevenir pugnas políticas inmanejables.

iii) Los demás países de América Latina tienen como principales rasgos comunes una menor población y niveles de urbanización más bajos. Sólo uno de once (Panamá) tiene 40 % de su población en centros de 20 mil habitantes o más (un poco menos del promedio regional). En todos los demás la proporción es inferior al tercio; en cuatro inferior a un quinto. Sólo uno de ellos (Ecuador) tiene una población que llega a la mitad de la población del país más pequeño incluido en el segundo grupo.

Cabría esperar que los países que presentan estas características hubiesen avanzado menos por el camino del desarrollo polarizado que los países más grandes del segundo grupo, que fuesen menos capaces de cumplir (al menos individualmente) con los requisitos convencionales del “desarrollo” antes enumerados, y que su crecimiento económico dependiese más de la suerte que corran en el mercado mundial una o dos materias primas de exportación. En general sucede así, pero los países pequeños muestran variadas combinaciones de ventajas y desventajas tanto en lo interno como en sus vínculos con el orden mundial y con sus vecinos más grandes. Salvo una o dos excepciones, todos han adquirido un “sector moderno” y un impulso de desarrollo que originan restricciones como las antes anotadas, aunque quizá más débiles, a cambios radicales del estilo de desarrollo. La configuración general de varios de estos países inducen a vacilar en incluirlos entre los de “menor desarrollo relativo”.

Tres de los países de este grupo tienen grandes territorios y cuantiosos recursos en relación con su escasa población. Los tres se hallan en el continente sudamericano, junto a países mucho más grandes que pertenecen al primero y segundo de los grupos. Uno de ellos, Ecuador, que posee la mayor población y ocupa el segundo lugar en lo que toca a nivel de urbanización entre los países pequeños, tiene una dotación de recursos, una diversidad regional y una heterogeneidad económica y cultural análogas a las del Perú. Tiene también la posibilidad de obtener ingresos del petróleo en escala que podría conducirlo a una configuración similar a la de Venezuela o, bajo la dirección de fuerzas dominantes ceñidas a una estrategia coherente, mantener un estilo original de desarrollo con menos

concomitancias traumáticas que las que surgirían en los países más urbanizados y "modernizados". Bolivia ostenta una razón muy elevada entre terrenos inexplorados y recursos naturales, por una parte, y población por otra; pero el país presenta severas y variadas dificultades en lo que toca a topografía, regionalismo interno, heterogeneidad cultural, falta de capital y debilidad o falta de cohesión de las fuerzas que controlan el mecanismo estatal y que impide a éste aprovechar esas ventajas. Curiosamente, Bolivia también acusa en un grado que no se da ni siquiera en los países del primer grupo, una crisis crónica en lo que toca a exigencias organizadas de los distintos grupos y clases, que sólo pueden conciliarse en forma precaria e intermitente con el estilo real de desarrollo. En Bolivia, los obstáculos societales que se oponen a la implantación de un estilo esencialmente original de desarrollo son bastante débiles, y la naturaleza de las exigencias que se formulan al Estado indica que tal vez esa sea la única forma de superar problemas permanentes de inestabilidad y de debilidad económica. Sin embargo, también es débil la capacidad de idear e imponer un estilo de esta naturaleza, o de movilizar para ello capitales, recursos naturales y humanos. En el Paraguay, la relación entre tierra y población es favorable y los problemas topográficos y de heterogeneidad cultural carecen de importancia. Su nivel de urbanización es bajo (poco más de la quinta parte de la población vive en centros de 20 mil habitantes o más), y la Argentina absorbe en calidad de migrante una elevada proporción de los grupos que de otro modo contribuirían al crecimiento urbano y a la modernización; por ello, tanto los estímulos que favorecen el desarrollo polarizado como las demandas que derivan de él parecen ser moderadas.

Los otros países pequeños —dos del Caribe y seis de Centroamérica— se agrupan en forma que los hace menos dependientes de los grandes países vecinos, más capaces de actuar colectivamente, pero a la vez más constreñidos, desde el punto de vista político y económico, por el orden mundial. Uno de ellos, Panamá, desempeña un papel único como lugar de trasbordo que le ha permitido alcanzar un nivel relativamente alto de urbanización y modernización dependiente que, dado lo evidente del vínculo que lo ata a uno de los centros mundiales, alienta una reacción nacionalista que sugiere ciertas posibilidades para lograr un estilo de desarrollo original y autónomo. Otro, Costa Rica, que tiene un nivel de urbanización relativamente bajo y una base económica tan limitada como la de los países centroamericanos vecinos, unidos a una tasa extraordinariamente alta de crecimiento de la población, ha alcanzado un grado de modernización, homogeneidad cultural y difusión de los servicios

sociales que se asemejan al de los países altamente urbanizados del primer grupo; confronta problemas relativamente severos en lo que toca a la participación política y a la conciliación de las presiones sobre los recursos del sector público, pero no ha habido rupturas inmanejables del consenso ni se ha interrumpido el crecimiento económico. El caso de Costa Rica precave contra el determinismo sobre las limitaciones de las pequeñas sociedades dependientes. Como sucedió antes en el Uruguay, determinadas circunstancias históricas permitieron que surgiera un estilo nacional democrático y providente que no cabía esperar de un país tan pequeño y que depende de las exportaciones de unas cuantas materias primas. Tanto en Costa Rica como en el Uruguay, el papel destacado que desempeña la educación tiene repercusiones ambivalentes para el futuro del estilo; estimula demandas ocupacionales y modalidades de consumo modernizadas que la base económica no puede mantener más allá de cierto punto, pero quizá también prepare a la juventud para confrontar las opciones y desempeñar los papeles necesarios para innovar de manera creadora en el estilo.

Los demás países pequeños, con poblaciones predominantemente rurales, altas tasas de crecimiento de la población, bajos niveles educativos, dependencia de las exportaciones agrícolas, modestas reservas de tierra y recursos naturales inexplorados, limitaciones políticas externas y participación política restringida o intermitente, parecen tener pocas posibilidades de desarrollo polarizado o de implantar estilos más originales de desarrollo, al menos mientras entre ellos no exista una solidaridad más efectiva. Sin embargo, la mayoría de ellos ha alcanzado tasas de crecimiento económico que pueden compararse favorablemente con las de los países más grandes, han generado minorías de cierta magnitud que se identifican con la sociedad de consumo "moderna" y están esforzándose por extender al resto de la población los servicios sociales y los esquemas de participación.

Es posible que el principal obstáculo para que puedan seguir avanzando por este camino —en el supuesto de que los mercados de sus exportaciones sigan siéndoles razonablemente favorables y se complementan con nuevas fuentes de ingreso como el turismo— sean las altas tasas de crecimiento de la población que, con el tiempo, pueden traducirse en urbanización acelerada y demanda incontrolable de servicios y empleos.

Esta breve reseña de la situación de los diversos países indica que es poco probable que ellos puedan incorporar toda la población al estilo de vida "moderno" con niveles satisfactorios de consumo y

servicios, pero que tal vez a la mayoría le sería posible desde el punto de vista económico, ampliar considerablemente los sectores de la población así incorporados, y al menos impedir que se deterioren los niveles de vida del resto de la población. Esto presupone que las perturbaciones importantes en el orden económico y político mundial se alivien. Si se mantienen satisfactorias tendencias en la demanda de materias primas, resultará más viable, desde el punto de vista económico, la mantención del estilo actual a la par que aumentará la renuencia de las fuerzas que dominan en el plano nacional a asumir el riesgo de introducir cambios importantes. La probabilidad de que el estilo de desarrollo polarizado no resulte viable obedece más a una contradicción con la creciente participación política que a contradicciones económicas. Tal vez la participación menos controlable sea la de los sectores de población relativamente incorporados que procuran responder a modelos "avanzados" de consumo, siempre cambiantes, y no la de los grupos excluidos o incorporados "marginalmente", cuyas demandas son relativamente moderadas y controlables. Así, pues, paradójicamente, mientras más se acercan las sociedades a los estilos de vida urbana "moderna", más difícil puede serles resolver la pugna por la distribución de los recursos y las estrategias de desarrollo a través de procesos políticos abiertos.

Sin embargo, es posible que esta clase de análisis pase por alto los factores más importantes —en especial, aquellos que movilizan la voluntad política en respaldo de una determinada política de desarrollo o que impiden la implantación de una política coherente. Las distintas situaciones y trayectorias de las sociedades nacionales no pueden explicarse de manera satisfactoria sobre la base de sus estructuras demográficas y sociales, su acervo de recursos, su grado de urbanización, etc., pese a que hay suficiente correspondencia como para justificar la clasificación anterior. En cada país, una larga cadena de procesos culturales e históricos y de "accidentes" únicos configuran las actuales modalidades y hacen que ciertas opciones de desarrollo sean más accesibles que otras: el triunfo o la derrota en las guerras, revoluciones que generan mitos nacionales y cambios en las relaciones de clase, la aparición de líderes carismáticos que captan la lealtad perdurable de sectores importantes de la población y la persistencia de afiliaciones políticas tradicionales y de sentimientos localistas bajo nuevas condiciones.

3. POLÍTICAS PARA ABORDAR EL DESAFÍO DE LOS ESTILOS DE DESARROLLO
 “UNIFICADOS”, “ORIGINALES” Y “ORIENTADOS POR VALORES”
 U “ORIENTADOS AL SER HUMANO”

El presente trabajo supone —con las debidas reservas— que el desarrollo es un proceso identificable sujeto a ciertas uniformidades y condiciones previas que no obligan de manera rígida ni son base satisfactoria para predecir el futuro. Asimismo, supone que la razón humana y los valores pueden y deben tratar de configurar el futuro en estilos nacionales distintos de los que rigen hasta ahora.⁹ El desarrollo no puede significar cualquier cosa que alguien desee que signifique, pero para que siga siendo un foco de las aspiraciones humanas debe incluir una determinada gama de diferentes combinaciones de fines y medios. Se pueden distinguir tres clases principales de enfoques para abordar la definición de estos fines y medios: el utópico-normativo, el tecnocrático-racionalista y el socio-político. Hasta cierto punto, estos enfoques se complementan. La búsqueda de estilos de desarrollo más aceptables y viables debe remitirse a imágenes del orden social futuro (en otras palabras, a una “utopía”) y a normas que fijen límites a los medios que habrán de utilizarse. Es inevitable la búsqueda de técnicas más racionales y eficientes de obtención y distribución de recursos y provisión de servicios para el logro de cualquier objetivo que se fije la sociedad, sean cuales fueren las prevenciones que se tengan respecto de los límites que ha de tener esa búsqueda y de las ventajas del mercado o de la democracia de participación. Por último, las fuerzas sociales y políticas, como quiera que se definan, deben elegir sus utopías y normas, y crear y aplicar los mecanismos administrativos y de planificación tecnocrático-racionalistas.

Por razones obvias, el diálogo internacional oficial y semioficial ha

⁹ Esta posición se expone en el “Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo” (*op. cit.*, págs. 11 y 12). El “desarrollo” es “un avance perceptible hacia fines concretos basados en valores de la sociedad” y también un “sistema de cambios interrelacionados de la sociedad que fundamenta y condiciona la factibilidad del avance”. “En el primer sentido se supone la existencia de una capacidad humana de conformar el futuro para fines humanos. También se supone que la sociedad actual tiene el derecho y la capacidad para decidir por consenso general o por conducto de agentes que representan los mejores intereses de la sociedad, las opciones y los sacrificios que requiere el desarrollo.” “En el segundo sentido se supone que el desarrollo es un fenómeno inteligible susceptible de diagnóstico y de proposiciones objetivas acerca de las interrelaciones de factores y de las probables consecuencias más amplias del cambio en los principales componentes del ‘sistema’ o de la acción sobre esos componentes.”

prestado mucho más atención a los criterios utópico-normativos y tecnocrático-racionalistas que al socio-político. El hecho de que ese diálogo lo conduzcan representantes de los gobiernos o "expertos" que se dirigen a los gobiernos, como se señala en la primera parte del presente trabajo, confirma la suposición de que los gobiernos son entidades racionales, benevolentes y coherentes a las que interesan el desarrollo y el bienestar de todo su pueblo, deseosas de que se las asesore sobre la forma de alcanzar estos fines y capaces de actuar como se les aconseja. Si su comportamiento no coincide con esta imagen, merecen que se les reprenda por corrupción, por perseguir fines ajenos al caso (como poder militar), por descuidar y eludir la aplicación de las políticas a las que han adherido (como dice Gunnar Myrdal, por ser "Estados blandos"); pero sigue en pie la hipótesis de que el "gobierno" o el "Estado" tiene autonomía suficiente para hacerlo mejor si lo desea, o si está lo bastante alarmado por las graves consecuencias de no hacerlo mejor. El diálogo académico e ideológico no oficial, particularmente en los países en "desarrollo", muestra un mundo distinto, en el cual el dominio externo y la distribución interna del poder determinan lo que pueden hacer los gobiernos, en el cual los gobiernos suelen ser agregados incoherentes de diversos propósitos personalistas, burocráticos y de otra naturaleza, por lo que es ingenuo o intelectualmente deshonesto esperar que actúen de manera diferente sobre la base de exhortaciones morales o argumentos racionales.

Los criterios utópico-normativos y tecnocrático-racionalistas se han perseguido en gran medida de manera independiente, por grupos diferentes en el seno de los gobiernos nacionales y de las organizaciones intergubernamentales, pero los defensores de cada uno de ellos han tratado de sacar fuerzas unos de otros. Los que proponen normas sociales universalistas han aspirado a orientar a los planificadores y administradores tecnocráticos, y generalmente han exagerado la influencia de los primeros y los resultados que pueden esperarse si se logra "convencerlos" de la importancia de la justicia social o si se colocan voceros del punto de vista "social" en los órganos de planificación. Por lo general, planificadores y administradores han procurado justificar sus técnicas y obtener mayor respaldo señalando sus posibles contribuciones al logro de la justicia social.

Aunque numerosas instituciones siguen profundizando estos criterios y dándolos a conocer en los términos antes expuestos, en los últimos años se han visto cada vez más frustrados por la confrontación con la realidad socio-política, y cada vez más complicados o adulterados por los intentos de adaptarlos a las realidades o bien de

adaptar las realidades a ellos. Los argumentos en favor de ambos enfoques recurren continuamente a lo que podría denominarse la "voz pasiva burocrática" o a la ansiosa afirmación de una "conciencia cada vez mayor", con el fin de eludir la obligación de identificar los agentes socio-políticos a los que están dirigidos. En secciones anteriores del presente trabajo se ha hecho suficiente referencia al criterio utópico-normativo. Sus inconvenientes cuando se persigue aisladamente (o su uso ilegítimo para eludir la realidad) quedan cruelmente de manifiesto en un mundo en que aumentan la injusticia, la inseguridad y la violencia a la par que se prolonga la nómina de los "derechos" otorgados a todos los seres humanos por el voto de sus gobiernos. La confrontación del criterio tecnocrático-racionalista con realidades recalcitrantes es más compleja, puesto que sus partidarios están más estrechamente involucrados en el mecanismo estatal, las demandas de clases y grupos y la necesidad en que se ven los líderes políticos de "resolver" los "problemas". Una de las consecuencias de lo anterior ha sido la aparición de numerosos trabajos sobre la "crisis de la planificación".¹⁰ Como sucede con el propio "desarrollo", si se desacredita el significado antes atribuido a la planificación, ésta debe significar otra cosa, y las opciones propuestas van desde una actividad racionalizadora constante y difusa en que participa toda la sociedad, hasta la formulación de pautas operativas para decisiones de corto plazo sobre proyectos. La administración pública como "disciplina" acusa también una pérdida de confianza y una diversificación de recetas, unidas a una tenaz convicción de que debe significar algo generalizable y aplicable a la racionalización de lo que el Estado hace en nombre de la sociedad. Un crítico ha replicado: "Si la planificación lo es todo, quizá no sea nada".¹¹

¹⁰ Véase en especial Mike Faber y Dudley Seers, compiladores, *The Crisis in Planning*, op. cit. Véase asimismo la sección III del *Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo*, op. cit.

¹¹ "Pese al esporádico descontento que despertaba la planificación —el contraste entre el plan y la nación hacía mofa de los planificadores— a las élites nacionales les resultaba difícil olvidarse de la tierra prometida, tal era su ansia de encontrar una solución fácil para sus problemas. Además, pronto descubrieron que el hecho de que la planificación no fuese operativa podía serles útil. ... La planificación formal también puede servir para soslayar los problemas insuperables del momento. ... Si no se puede complacer de inmediato a ciertos grupos, se les puede indicar el lugar más importante que ocupan en los planes futuros. Asimismo, la planificación formal puede ser una manera de ganarse a los apóstoles de la racionalidad haciéndolos partícipes de tareas que los apartan de las decisiones reales. ... Si la planificación formal fracasa no sólo en una nación y en un momento determinado, sino en casi todos los países

Para los efectos del presente trabajo, los criterios utópico-normativos y tecnocrático-racionalistas pueden evitar el callejón sin salida del verbalismo y de la acción ritual sólo si sus sustentadores los relacionan con criterios sociopolíticos que identifiquen a ciertos agentes y propongan estrategias concordantes con los valores, intereses y capacidades de esos agentes. Sin embargo, esta posición está expuesta a críticas desde distintos ángulos; desde luego, no ofrece ninguna "solución" directa y universalmente "aplicable" que contribuya a avanzar hacia estilos de desarrollo originales y orientados por valores. La clase de agentes de desarrollo que se busca y la gama de opciones que se les atribuye en la configuración de un estilo de desarrollo depende de cómo se conciba el desarrollo y de cómo se interpreten la naturaleza y funcionamiento de las sociedades humanas.

No hay razones *a priori* para suponer que en una sociedad determinada surgirán los agentes "necesarios" para lograr un estilo de desarrollo aceptable y factible, ni que, si efectivamente surgen, podrán cumplir su "misión histórica", o que si efectivamente la cumplen,

casi todo el tiempo, es poco probable que los defectos se deban a la torpeza o falta de talento de los planificadores. Tampoco se puede defender racionalmente un fracaso diciendo que los países en cuestión no están preparados para comportarse racionalmente o para aceptar los consejos de hombres racionales llamados planificadores. Esta es sólo una manera de decir que la planificación formal, después de innumerables repeticiones, sigue estando mal adaptada a su medio. Fracasar no puede ser racional. Error es humano; consagrar la perpetuación de errores es otra cosa. Si los gobiernos insisten en la planificación nacional, debe de ser porque su voluntad de creer triunfa sobre su experiencia. La planificación es un tema para el teólogo más que para el científico social." (Aaron Wildavsky, "If Planning Is Everything, Maybe It's Nothing", *Policy Sciences*, Elsevier Amsterdam, 4, 1973.) Hace varios años, Albert O. Hirschman anticipó una conclusión análoga en su conocido comentario sobre las actividades de planificación de la CEPAL: "...la orientación de la CEPAL parece utópica al querer aplicarse en países donde un simple cambio ministerial a menudo significa una reversión total en la orientación política y donde los dirigentes mismos se enorgullecen de sus improvisaciones' ... Los proyectos detallados de la CEPAL en los que se hace armonizar a todos los sectores económicos son, por decirlo así, el equivalente en el siglo xx de las constituciones latinoamericanas del siglo xix, ya que están tan alejadas como ellas del mundo real. Son una protesta, patética y sutil, contra una realidad donde los políticos gobiernan confiados en improvisaciones brillantes o desastrosas, donde las decisiones se toman bajo múltiples presiones y no en previsión de posibles crisis o situaciones de emergencia, y donde los conflictos se resuelven en base a consideraciones personales después que las partes litigantes han revelado sus fuerzas, y no de acuerdo con principios objetivos y criterios científicos. ("Ideologías de desarrollo económico en América Latina", en A. O. Hirschman, compilador, *Controversia sobre Latinoamérica*, Artes Gráficas Bartolomé U. Chiesino, Buenos Aires, 1963.)

la sociedad estará inequívoca y permanentemente en mejor situación que antes. Tampoco parece necesario suponer sin más que una sola clase de agente, sea colectivo y en el desempeño de una función predeterminada, o individual y dotado en gran medida de libre albedrío deba hacer de *deus ex machina*, en todas las sociedades, como supone la mayoría de las corrientes teóricas e ideológicas. Los presuntos agentes intelectuales del desarrollo —incluidos en la última de las cinco categorías que se distinguen más adelante— bien podrían estimar que cualquiera de las categorías puede ser decisiva en ciertas coyunturas, y marginal o incluso ilusoria en otras. Para los fines de esta discusión, se pueden distinguir las siguientes categorías de agentes de desarrollo:

i) Las clases y grupos sociales que desempeñan papeles fundamentales en la evolución de un estilo de desarrollo sobre la base de sus relaciones con la producción y de sus puntos de vista colectivos acerca de sus propios intereses: empresarios, inversionistas, innovadores tecnológicos, técnicos, "clases medias", trabajadores, etc. Los agentes colectivos de esta naturaleza pueden desempeñar su papel de manera más o menos adecuada o experimentar que la estructura económica y social o las condiciones de dependencia son incompatibles con el desempeño adecuado de tales papeles, pero las concepciones conexas de desarrollo no dan margen a iniciativas creadoras o voluntaristas para cambiar el estilo, sea o no marxista la concepción básica. Hasta ahora, gran parte del análisis de los estilos de desarrollo en América Latina se ha traducido en intentos de identificar agentes colectivos plausibles, medir el grado en que las clases y grupos existentes son adecuados para desempeñar las funciones definidas sobre la base de ejemplos anteriores de "desarrollo", y explicar por qué las clases y grupos rara vez parecen haber realizado las tareas que se les asignaron (por ejemplo, la esperanza persistente de que la "burguesía industrial" quitaría del camino a la "oligarquía terrateniente" promoviendo reformas agrarias). En general, el debate ha tendido a "reificar" las clases y grupos considerados agentes colectivos y, en muchos casos, los agentes que se analizarán a continuación, en vez de "representar" a esas clases y grupos, parecen haberles dado origen o haberlos llevado a una especie de distorsionada conciencia de sí mismos, para sus propios fines.

ii) Individuos o pequeños grupos que articulan las demandas de grupos o clases más amplios, actúan de intermediarios y forman la opinión pública —políticos, líderes de sindicatos y de organizaciones de grupos de intereses, periodistas, líderes religiosos, etc. Debido a la relativa falta de cohesión de los grupos o clases más amplios,

este tipo de agentes puede desempeñar papeles relativamente autónomos, pero en tales condiciones su capacidad real para imponer exigencias e influir en los procesos de cambio es limitada y precaria. Lo más probable es que su aparente importancia crezca y disminuya en forma súbita, como sucede con ciertos líderes populistas a los que se elige para la presidencia con gran votación popular y a los que luego se obliga fácilmente a abandonar el cargo. Su influencia quizá depende más de sus vínculos con la clase de agentes que se analizará a continuación, que de los grupos a los que desean representar. Como "agentes de desarrollo" limitan su eficacia no tan sólo estos factores, sino también la importancia que en sus funciones revisten la intermediación y el cabildeo. Es probable que defender un "estilo de desarrollo" sea a sus ojos una táctica adicional destinada a hacer aceptable su papel o a reforzar objetivos más concretos, más que un propósito dominante.

iii) Individuos o grupos pequeños que cuyo poder deriva del control de las fuerzas armadas, del control del capital o de su representación de alguno de los centros mundiales dominantes. Como el poder de estos agentes potenciales no depende de su capacidad para obtener apoyo de sectores de la población y para organizar coaliciones, podría esperarse que estuviesen en situación de actuar de manera más coherente para implantar un estilo de desarrollo que los agentes del segundo grupo. Sin embargo, el poder *que pueden aplicar* se encuentra limitado por diversos aspectos de su propia situación: Primero, su poder reside esencialmente en una coyuntura específica y puede desaparecer súbitamente; el dirigente militar puede ser desalojado por sus subordinados, el capitalista puede verse incapacitado por una crisis financiera, el centro mundial puede desplazarse por problemas internos o su estrategia política global desviarse y socavar la posición de su representante. Segundo, por lo general, los valores de quienes detentan el poder sobre tal base y su concepción de su propio papel no suele extenderse a la implantación de un estilo de desarrollo original; les preocupa más preservar el orden existente y defenderse de las amenazas a su posición privilegiada. Tercero, el hecho de estar apartados de la representación de grandes clases o grupos limita su capacidad de inducir a la población a actuar de acuerdo con sus objetivos. Una vez que se fijan la tarea de implantar un estilo de desarrollo coherente deben obtener la ayuda de agentes de la segunda categoría, tratar de desempeñar sus funciones ellos mismos o encontrar medios efectivos de aislar a la población de llamamientos políticos y de la representación de grupos de intereses.

iv) El jefe de Estado o poder ejecutivo nacional; la persona o entidad colectiva encargada oficialmente de tomar decisiones de carácter público, de nombrar los funcionarios públicos, de decidir en líneas generales la asignación de los recursos y de establecer pautas para el desarrollo. Esta entidad es destinataria tradicional de los consejos en materia de desarrollo, la moderna sucesora del Príncipe de Macchiavello. Las recetas utópico-normativas y tecnocrático-racionales se dirigen formalmente al Príncipe; gran parte de la controversia sociopolítica de los últimos tiempos gira en torno a la pregunta siguiente: ¿Cómo darle consejos que pueda utilizar, suponiendo que es protagonista de un juego difícil y que sus "recursos políticos" son limitados y la información de que dispone inadecuada?¹² En la práctica, el Príncipe puede resultar esquivo, incluso en marcos autoritarios; su representación formal pesa poco en las decisiones, y no absorbe casi ninguna de las recomendaciones con que se le abruma; las verdaderas fuentes de decisión están dispersas y ocultas.¹³

v) Personas o grupos pequeños que pretenden explicar la forma en que funciona la sociedad y crear imágenes coherentes de sociedades futuras preferibles, basándose en sus propios valores y su

¹² Véase en especial Warren F. Ilchman y Norman Thomas Uphoff, *The Politic Economy of Change*, University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1969. De acuerdo con sus "supuestos simplificadores", "ante todo, el estadista dispone de recursos limitados, en cantidad variable y de distintos tipos, para poner en ejecución decisiones que influyen en la naturaleza y calidad de la vida colectiva de la nación; segundo, como resultado de la división del trabajo que define las funciones que desempeña la autoridad en una sociedad, el estadista es el único que puede recurrir a la autoridad; tercero, el estadista desea conservar la autoridad; y cuarto, el estadista, para alcanzar las metas que valora optará por lo que apunta formalmente a elevar la productividad de sus recursos políticos". (p. 33.) "Frente al hecho de que las demandas a menudo son mutuamente excluyentes y de que la escasez de recursos es persistente, el estadista tiene diversas opciones. Puede optar por satisfacer algunas demandas en todo o en parte; otras las pasará por alto o las rechazará expresamente. A veces, cuando no puede satisfacer alguna demanda de los sectores, el estadista puede optar por ofrecer recursos sustitutivos que, a su juicio, serán transitoriamente aceptables ... Tal vez se valga de la coacción para eliminar los efectos de algunas demandas, o de la educación para eliminar las causas. ... En vista de la necesidad de elegir, el estadista debe calcular en quiénes, cuánto, en qué combinación, cuándo, dónde, por qué y para qué deben invertirse los escasos recursos políticos del régimen." (p. 38.)

¹³ "Por lo general, la soberanía no tiene asiento único e invariable. La componen diversos grupos que forman distintas constelaciones en diferentes momentos. ... La existencia de un gabinete (o una junta) puede encubrir hasta qué punto el proceso de decisión es, de hecho, disperso." (Colin Leys, "A new conception of planning", en Mike Faber y Dudley Seers, compiladores, *The Crisis in Planning*, op. cit., vol. I, p. 60.)

propio diagnóstico de la situación existente; formular las estrategias pertinentes, y obtener el apoyo de uno o más de las anteriores categorías de agentes. Una conocida observación de John Maynard Keynes sintetizó hace cuarenta años las potencialidades, los inconvenientes y los peligros de la influencia de esta categoría: "... las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad, el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto. Los maniáticos de la autoridad, que oyen voces en el aire, destilan su frenesí inspirados en algún mal escritor académico de algunos años atrás. Estoy seguro de que el poder de los intereses creados se exagera mucho comparado con la intrusión gradual de las ideas. No, por cierto, en forma inmediata, sino después de un intervalo; porque en el campo de la filosofía económica y política no hay muchos que estén influidos por las nuevas teorías cuando pasan de los veinticinco o treinta años de edad, de manera que las ideas que los funcionarios públicos y políticos, y aun los agitadores, aplican a los acontecimientos actuales, no serán probablemente las más novedosas".¹⁴

Estos últimos "agentes del desarrollo" incluyen a los que proponen los criterios utópico-normativos y tecnocrático-racionalistas antes analizados, en la medida en que tratan de confrontar la aplicación sociopolítica de sus prescripciones. Ofrecen manifiestamente una gama impresionante de prescripciones, ninguna de las cuales ha logrado todavía éxito indudable en sus contactos con la realidad. Tres grupos pueden distinguirse a grandes rasgos: los planificadores, los reformista-melioristas y los revolucionarios.

Los planificadores, que son los representantes más destacados del criterio tecnocrático-racionalista, se analizaron antes. Durante un breve período, en los círculos interesados en el desarrollo ganó terreno la impresión de que se había ideado o estaban por idearse técnicas neutras que cualquier gobierno que las tomase seriamente podría "aplicar" para dar lugar a un producto previsible: el "desarrollo". La impresión se frustró, los planificadores han sido criticados —y se han criticado a sí mismos— por aislarse de la realidad política y por lo inadecuado de sus técnicas.¹⁵ Han procurado definir

¹⁴ John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 1945, p. 367.

¹⁵ Las siguientes observaciones de Dudley Seers son ilustrativas: "... su enfoque probablemente será estático. Es poco probable que la formación uni-

sus relaciones con los agentes políticos, asociarse a la "participación", encontrar medios de transformar más que de promover el estilo de desarrollo económico dominante. Cabe preguntarse entonces, como sugiere Wildavsky, si se justifica de alguna manera que la planificación siga siendo identificada como una "disciplina" provista de técnicas comunes y que ofrece servicios definibles a la política pública, o si los planificadores se están fusionando con las demás categorías de agentes intelectuales de desarrollo. Si la planificación sigue siendo una disciplina separada y los planificadores no se resignan a tener funciones meramente ornamentales y a realizar ejercicios académicos, hay que suponer la posibilidad de manejar en forma totalmente racional los asuntos humanos tras metas cuantificadas ... siempre que se pueda descubrir la receta adecuada, persuadir de sus bondades a los agentes apropiados y hacer que la apliquen.¹⁸

Los reformista-melioristas tienen en común su desconfianza de las utopías, las recetas tecnocráticas infalibles y los argumentos catastrofistas de que la modalidad vigente de crecimiento y cambio

versitaria del planificador le sirva de mucho para reflexionar sobre la forma en que funcionan las economías en distintos niveles de desarrollo (y con instituciones distintas). Por tanto, difícilmente está preparado para observar la realidad económica, y mucho menos la social, y para preguntar cómo podrían encauzarse los recursos del país hacia el cambio —como algunos políticos realmente desearían que hiciera... Es particularmente probable ... que el planificador no comprenda hasta qué punto la realidad política determina el esquema geográfico de los gastos del gobierno o las fuentes de ayuda externa. ... Su vida social lo pone en contacto con los residentes (generalmente persuasivos) de la capital; lo mismo hace su vida oficial. ... Sin embargo, la población de la capital difiere mucho en cuanto a ingresos, empleo, etc., no tan sólo de la del campo, sino también del público de otras ciudades. ... el planificador tenderá a incorporar a su modelo los mitos que predominan en la capital acerca de las funciones de consumo y producción del resto del país. ... Tal vez lo más significativo de todo sea la actitud del planificador respecto de la calidad de las estadísticas que utiliza. ... al estudiante de economía se le enseña a manejar cifras como si fueran hechos objetivos, y no como lo que generalmente son, nada más que conjeturas ilustradas". ("The prevalence of pseudo-planning", en Mike Faber y Dudley Seers, compiladores, *The Crisis in Planning*, op. cit., vol. I, pp. 25-28.)

¹⁸ "Si la planificación es un instrumento universal, a los planificadores les parece razonable preguntar por qué los países no pueden ajustarse a los requisitos de una toma de decisiones racional. A su juicio, si la planificación es válida, los países deberían adaptarse a sus exigencias y no a la inversa. Para salvar la planificación los planificadores quizá consientan hasta en declararse culpables. Puesto que si un mejor comportamiento de su parte pudiese hacer que la planificación diese resultados, la solución no consistiría en abandonar los planes sino en contratar planificadores más inteligentes. (Aaron Wildavsky, "If planning is everything, maybe it's nothing", op. cit.)

no puede mantenerse porque funciona en forma injusta e ineficaz. Procuran comprender las estructuras sociales, económicas y políticas para trabajar dentro de ellas con fines orientados por sus valores, suponiendo que tales estructuras nunca serán perfectamente racionales ni estarán del todo orientadas al bienestar humano, pero que tampoco serán irremediabilmente opresoras e incompatibles con el desarrollo auténtico. No cabe esperar que haya consenso nacional en torno a las metas de la sociedad.¹⁷ La incertidumbre es compañera inevitable del quehacer humano y el desarrollo es un proceso abierto que requiere tácticas flexibles para ir aprovechando las oportunidades a medida que se presentan. Los reformista-melioristas prefieren actuar en sociedades en que hay competencia política abierta y grupos de intereses capaces de expresión organizada, pero si no se dan estas condiciones no se sorprenden ni se apartan de sus intentos de influir en la política. No conciben la revolución como condición previa de un estilo de desarrollo aceptable, pero si hay revoluciones consideran que son nuevas concatenaciones de desafíos y oportunidades que deben analizarse con benevolencia. El criterio reformista-meliorista permite apreciar sutilmente las complejidades de la formulación de políticas y las ambigüedades de los efectos de la mayoría de los procesos de cambio en el bienestar humano; pero al mismo tiempo este criterio tiene matices de complacencia panglosiana, una predisposición a encontrar razones para afirmar que todo es para mejor, si no en el mejor de los mundos posibles, por lo menos en un mundo todo lo bueno que es dable esperar, y que reformas cada vez mayores, unidas al ingenio humano para salir del paso, lo irán mejorando poco a poco.¹⁸ En la práctica las reformas y los procesos

¹⁷ "No hay una 'función objetiva' colectiva nacional. Más bien hay una complicada combinación de metas, que en parte pueden comprenderse en función de un número limitado de temas en torno a los cuales hay una suerte de consenso o que por lo menos tienen el respaldo de una mayoría apreciable, pero que la mayor parte del tiempo es fluida y cambiante. En distintos momentos, grupos diferentes tienen prioridad y predominan distintas percepciones del interés propio y colectivo. El problema del planificador reside en poder elaborar planes en torno a un número limitado de metas, aisladas de las demás, que al parecer tienen asegurado el apoyo mínimo necesario durante el plazo mínimo necesario." (Colin Leys, "A new conception of planning?", *The Crisis in Planning*, op. cit., vol. I, p. 72.).

¹⁸ Albert O. Hirschman ha denominado este criterio "tráfico de reformas" y ha sido uno de sus más abiertos e ingeniosos seguidores. Véase, en especial, *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1971. Los trabajos de Aaron Wildavsky, John Friedman y Albert Waterston, junto con la mayoría de los trabajos que aparecen en *The Crisis in Planning*, op. cit., ofrecen variantes de este criterio. Sus

de desarrollo espontáneos señalados como radiantes ejemplos han fracasado o se han estancado con tanta frecuencia, que hoy los criterios reformista-melioristas, como los criterios de planificación tecnocrática, han perdido mucha credibilidad. En el mejor de los casos, no ofrecen esperanzas ante la exigencia internacional de que se ponga inmediato fin a la pobreza y la injusticia. Sin embargo, no han aflorado otras opciones reales convincentes para las organizaciones internacionales ni para los "expertos" que aspiran a influir en la política dentro de situaciones nacionales concretas, por grande que sea su fidelidad intelectual a esquemas utópico-normativos y tecnocrático-racionalistas.

El criterio revolucionario o planificación contra el orden vigente —en la medida en que no esté contaminado por esperanzas tecnocráticas o reformista-melioristas— tienen como premisa básica la de que el orden sociopolítico existente es esencialmente incompatible con un estilo de desarrollo orientado por valores, o con el pleno desenvolvimiento de las potencialidades humanas. Por tanto, según el diagnóstico de la etapa que este orden haya alcanzado, la forma en que funciona y las limitaciones que imponga el orden mundial a la acción nacional, la labor fundamental consiste en destruirlo o en hacerlo madurar hasta que su destrucción sea factible. Los agentes que se analizaron antes (clases y grupos, líderes y portavoces, detentadores del poder básico, el Estado personificado o el poder ejecutivo nacional) las políticas propuestas por tecnócratas y reformista-melioristas se evalúan luego en función de su aporte potencial a la destrucción del orden vigente, al logro de "etapas de desarrollo" que lo dejan maduro para destruirlo o al fortalecimiento del orden existente contra esa destrucción. El papel de los agentes en un futuro estilo de desarrollo y las políticas concretas necesarias pasan a un segundo plano de especulación o se confunden con el papel instrumental inmediato de agentes y políticas. Ante sociedades nacionales que se "desarrollan" en forma polarizada y dependiente, el criterio revolucionario se ve reforzado por la obvia y persistente falta de concordancia entre la situación existente y los valores humanos, y las abundantes pruebas de que los programas tecnocráticos y reformista-melioristas mejor intencionados son ineficaces o bien contribuyen a la polarización de clases y grupos. Al mismo tiempo, la posición revolucionaria se fragmenta y se frustra porque las socieda-

formulaciones más concretas provienen de los países de habla inglesa. En otras regiones las personas encargadas de la política de desarrollo parecen más reacias a reconocer este criterio como pauta orientadora y como virtud, pese a que sus tácticas no pueden evitar seguirlo.

des no cumplen con las condiciones previas para la revolución que exigen las teorías implícitas en el criterio revolucionario. La clase "proletaria", que debería cavar la sepultura del orden existente, no acrecienta acentuadamente su tamaño relativo ni su cohesión orgánica, y parece más dispuesta a sostener el orden existente que a derribarlo. Los estratos "marginalizados" o "subproletarios", cuyo bienestar es el que parece más incompatible con la perpetuación del orden existente, en sus ambiguas relaciones con los sistemas de producción y empleo y con el Estado responden mal a llamamientos revolucionarios coherentes. Además, la profunda y compleja interdependencia económica, política y cultural con los centros mundiales que existe actualmente, sugiere que la destrucción del orden existente en el plano nacional será totalmente imposible o se hará a costa de trastornos sociales, represión y cierre obligado de la sociedad, hasta el punto de hacer dudoso todo desarrollo posterior orientado hacia el bienestar humano. Si se admite esta última limitación, el revolucionario nacional debe tener presente la "madurez" tanto internacional como nacional para el cambio.

El rechazo revolucionario del orden existente como marco o punto de partida hacia un estilo de desarrollo que merece apoyo puede conducir, como es evidente, a una amplia variedad de conclusiones tácticas. El revolucionario puede concentrarse en la destrucción inmediata, o al menos en la tarea de hacer que el orden existente no funcione, basándose en el supuesto de que así contribuirá a generar las condiciones previas para realizar las transformaciones. O bien puede tratar de redefinir las condiciones previas, experimentar con coaliciones tácticas y esperar coyunturas favorables en forma que no se distingue de la actitud reformista-meliorista, salvo en los supuestos implícitos. También puede tratar de generar y obtener apoyo para una utopía tan atrayente que su atractivo pese más que las condiciones objetivas desfavorables. Y, las tácticas reformista-melioristas incluso pueden encontrar finalmente que algunas variantes del criterio revolucionario son positivas por su capacidad de generar un dinamismo que sus propios puntos de vista sobre los cambios necesarios requieren pero que no pueden engendrar.¹⁹

¹⁹ "...la búsqueda directa de lo nuevo, lo creador y lo único tiene una justificación especial: sin estos atributos el cambio, o por lo menos el cambio social en gran escala, tal vez no sea posible. En efecto, en primer término, las poderosas fuerzas sociales que se oponen al cambio lograrán con bastante éxito cerrar los caminos ya recorridos hacia el cambio. Segundo, es poco probable que los revolucionarios o reformistas radicales generen la extraordinaria energía social que necesitan para lograr cambios a menos que estén inspiradamente

4. A MODO DE CONCLUSIONES

El examen que se ha hecho en páginas anteriores de los criterios para el desarrollo a partir de la pregunta: "¿De quién y hacia qué?", ha mostrado una variedad de presuntos agentes que actúan dentro de muy diversas combinaciones de oportunidades y limitaciones en pos de un objetivo en constante redefinición; que recurren a formalismos verbales y burocráticos al no poder prever ni controlar el curso de los acontecimientos y que a veces rechazan con violencia la realidad porque ésta no se ajusta a sus conceptos y valores. Tanto en el ámbito internacional como en el nacional, la aceptación generalizada de la necesidad de criterios de desarrollo "unificados" y "orientados a la persona humana" se combinan con la concentración real del poder, los recursos y el interés público en objetivos que no guardan relación alguna con tales criterios o son abiertamente incompatibles con ellos. Se observa así que la promoción del "desarrollo" se ha convertido en una industria en la cual la oferta crea su propia demanda de expertos, que se diversifica continuamente, en la cual las conferencias engendran conferencias y las declaraciones engendran declaraciones; en la cual las principales "áreas de problemas", que se encaran con diferentes concepciones acerca de las prioridades en materia de desarrollo, continuamente generan nuevas organizaciones, reciben un reconocimiento simbólico en "años", se expanden hasta abarcar todos los aspectos del "desarrollo" y dan a luz mecanismos de coordinación que se ramifican interminablemente. En estas condiciones, los investigadores que han recibido la misión de encontrar un "enfoque unificado" para el desarrollo corren el riesgo de desempeñar simultáneamente dos papeles folklóricos: el de los ciegos que describen el elefante y el de los ratones que discuten cómo ponerle el cascabel al gato.

Las investigaciones de esta naturaleza son inevitablemente desconcertantes para los sustentadores de criterios utópico-normativos, tecnocrático-racionalistas y sociopolíticos, para los revolucionarios y también para los reformistas. Al final de cuentas, lo más probable es que todos ellos repliquen: ¿Qué propuestas prácticas y positivas ofrece usted? El presente trabajo no pretende desacreditar las antiguas recetas para alcanzar el desarrollo y proponer una nueva receta infalible, ni rechazar los anteriores candidatos societales al honor de conducir al desarrollo para luego nombrar otros agentes que realmente puedan cumplir con esta tarea. Como se dijo al comienzo,

conscientes de que escriben una página totalmente nueva de la historia humana." (Alberto O. Hirschman, *A Bias for Hope*, op. cit., p. 28.)

este trabajo es un subproducto personal de un proyecto de investigación orientado a la adopción de políticas, dentro del cual se han formulado ciertas propuestas, sin pretender haber descubierto una panacea para el desarrollo. Esas propuestas, que en lo esencial seleccionan y combinan de nuevas maneras ideas ya conocidas en el diálogo internacional sobre el desarrollo, aparecen en otras publicaciones ya citadas.

El presente trabajo no sostiene que los enfoques que describe sean ilegítimos o totalmente equivocados, pero sí sugiere que todos ellos se prestan de distinta manera a simplificaciones exageradas y a mixtificaciones. Apunta en realidad a un concepto existencial del desarrollo, de acuerdo con el cual los presuntos agentes deberían adquirir clara conciencia de que tratar de imponer cierta racionalidad orientada por valores a realidades siempre reacias a someterse a ella, posiblemente no sea más que una tarea de Sísifo. Todas las sociedades que sobrevivan tendrán que luchar por "desarrollarse", es decir, por aumentar su capacidad de funcionar a largo plazo para el bienestar de sus miembros. Ninguna de ellas llegará jamás a la bienaventuranza final de "estar desarrollado". A la larga, el éxito aparente puede conducir a una relativa incapacidad de seguir innovando. Desde este punto de vista, todas las sociedades nacionales, confrontan en todo momento, cualquiera que sea su grado de pobreza o prosperidad, una cierta gama de opciones accesibles, con ventajas e inconvenientes que se combinan de distintas maneras. La capacidad de elegir determinadas opciones que poseen sus fuerzas dominantes depende no sólo de condiciones objetivas, sino también de la apreciación subjetiva de tales condiciones y del ímpetu de lo que ya se ha hecho. A cada momento se cierran algunas puertas y se abren otras, por haberse o no hecho uso de una opción. Si no se aprovechan las oportunidades, si las decisiones no concuerdan con la realidad, si falla la capacidad de adaptación e innovación, para citar a W. H. Auden, "A los derrotados la historia puede decir es lástima, pero no ayudar ni perdonar". Tampoco puede hacerlo el movimiento internacional en pro del desarrollo.

El clamor internacional por un "enfoque unificado" apunta a interpretaciones y estrategias de desarrollo orientadas más directamente que antes a la justicia social y a satisfacer las necesidades humanas fundamentales. En sentido literal, tales interpretaciones y estrategias no serán más "unificadas" que sus predecesoras. En realidad, seguramente serán más diversificadas que las estrategias que se concentran en maximizar las inversiones y la producción, pues intentan conciliar objetivos diversos, responder a distintas potencia-

lidades y valores nacionales y lograr una participación popular creadora. Prueba de ello es que el foco de interés se ha desplazado desde el "enfoque unificado" al análisis de la viabilidad y aceptación de diferentes "estilos de desarrollo" dentro de marcos nacionales concretos. Sin embargo, el intento de introducir en el diálogo internacional el tema de los "estilos de desarrollo" no está a salvo de la tentación de valerse de novedades verbales, de nuevas envolturas para viejas recetas, de soluciones nominales que no concuerdan con la magnitud de los problemas que pretenden resolver ni con intenciones de las estructuras de poder que tendrían que aplicarlas. El presente trabajo, desde su posición dentro del diálogo internacional sobre el desarrollo, se ha ocupado, quizá en forma obsesiva, de esta tentación. Vuelve la mirada hacia un cuarto de siglo de informes internacionales sobre "conciencias cada vez mayores" de la necesidad de criterios de desarrollo más "equilibrados" o "completos". Si la conciencia de esa necesidad realmente hubiese aumentado a ese ritmo, la comunidad internacional ya debería haber llegado a la ilustración total.

Como ideal, el "enfoque unificado" debería abarcar toda la raza humana y la comunidad internacional debería asignar un valor positivo a la diversidad de estilos de desarrollo, aunque sólo fuese con fines de experimentación y recíproco enriquecimiento, siempre que esos estilos no se aparten demasiado del consenso internacional sobre derechos y valores humanos. Dentro de estos límites, cada sociedad nacional debería hallarse en libertad de adoptar su propio estilo y contar con la cooperación que necesita para hacerlo. Sin embargo, en la práctica ninguna sociedad nacional está en condiciones de desarrollar un estilo propio sin considerar atentamente las limitaciones externas ni maniobrar dentro de los límites de lo practicable. La satisfacción de las necesidades a través de la cooperación internacional sigue siendo precaria, coartadora y en parte engañosa; las sociedades nacionales que pugnan por desarrollarse no pueden prescindir de tal cooperación, pero tampoco pueden apoyarse en ella, particularmente cuando abandonan los caminos convencionales. Finalmente, es dudoso que la idea misma de que las "sociedades nacionales" "eligen" estilos de desarrollo se aplique a muchos de los países que se hallan en el escenario mundial. El hecho de que se haya reconocido la legitimidad de estilos de desarrollo optativos y la posibilidad de escoger sobre la base de valores constituye un avance sobre el concepto de un camino único que hay que descubrir y recorrer so pena de rezago permanente, pero deja en pie más interrogantes que los que responde. El principal propósito del pre-

sente trabajo es estimular a los presuntos agentes del desarrollo a ocuparse de estos interrogantes, a los cuales es bueno volver para terminar: ¿Quién ha de elegir un estilo nacional de desarrollo? ¿Quién se beneficia y quién se perjudica? ¿Tienen las fuerzas sociales dominantes la posibilidad y el derecho de comprometer a la sociedad con un estilo determinado? ¿Aceptarán realmente los grupos de población articulados y organizados cuyo consentimiento será fundamental, o hasta los ideólogos y planificadores que exigen estilos más justos y autónomos, aquellos estilos de desarrollo concordantes con las normas internacionales de justicia social antes expuestas, pero sujetos a la austeridad y sacrificios que imponen los recursos nacionales complementados por una cooperación externa incierta? ¿Podrán las sociedades nacionales del mundo real alcanzar el grado de consenso y organización racional necesarios a un precio que no deforme el nuevo estilo y lo convierta en algo muy diferente de la imagen de la sociedad futura justa y libre que lo inspiró?

IV. Estructuras sociales y políticas: su influencia en viabilidad y alcance de una política de desarrollo unificada

1. INTRODUCCIÓN

EL ESTADO constituye el principal marco de referencia para definir los objetivos y aplicar las políticas de desarrollo. Este marco de referencia presenta algunos de los problemas más difíciles con que se tropieza al ir en busca de generalizaciones válidas relativas al "desarrollo". El Estado "moderno", cuyos atributos, fuentes de legitimidad e identificación con el concepto de "nación" son reconocidos internacionalmente, emergió de una coyuntura concreta de factores políticos, económicos y culturales en una de las principales regiones del mundo: Europa. Ha estado ligado durante toda su evolución histórica a dos impulsos contrapuestos pero igualmente generadores de conflictos: el que lleva a la expansión y dominación imperialista de pueblos más débiles, y hacia el que lleva a la reafirmación de la identidad "nacional", desafiando las fronteras existentes y las reclamaciones de soberanía.

Durante los dos últimos siglos las instituciones formales de la nación-Estado se han trasplantado a todo el mundo, y han llegado a pueblos que antes tenían sistemas muy diferentes de organización política y conceptos muy distintos de las fuentes y funciones de la autoridad, o que en algunos casos no poseían estructura de poder o tradición de lealtad que fueran más allá de la tribu, la comunidad local o la familia. Tanto la imposición directa de Estados conquistadores de imperios, como la imitación por las élites locales de conceptos e instituciones políticas foráneas que brindaban la esperanza de resistir con mayor eficacia dicha imposición, han contribuido a este proceso. A contar del decenio de 1940 éste ha adquirido nuevas dimensiones, ya que un número sin precedentes de nuevos Estados independientes ha tratado de adaptar los únicos modelos disponibles de organización política dentro del sistema de interdependencia mundial. Se han trasplantado no sólo instituciones y conceptos vinculados directamente con el funcionamiento del Estado, sino también un formidable acervo intelectual relativo a la índole de las clases sociales, los papeles de los movimientos políticos, los factores determinantes del crecimiento económico, etc. Los

procesos de "construcción de la nación-Estado" (*nation-building*) y de "modernización" han sido considerados por las élites locales así y los científicos sociales de los países dominantes o "desarrollados", como requisitos patentes o *desiderata* casi sinónimos del "desarrollo" aunque los científicos sociales han admitido que es muy difícil definir tales *desiderata*.¹

Como es natural, los actuales procesos de cambio y potencialidades futuras de los países del llamado Tercer Mundo difieren mucho del pasado y presente de los países que se ofrecen como modelos para la "construcción de la nación-Estado" o la "modernización". No es de extrañar que las instituciones trasplantadas a veces no arraiguen, o adopten características bastante diferentes de las esperadas. Los Estados más nuevos encaran casi simultáneamente desafíos que las naciones-Estados más antiguas pudieron enfrentar en forma sucesiva (y en gran medida sin la intención deliberada de convertirse en "naciones-Estados") durante varios siglos como la consolidación inicial de un territorio nacional bajo el control de una élite de poder, la incorporación de las masas, primero como sujetos, y más tarde como participantes activos en el proceso político; la asunción por el Estado de responsabilidades complejas en materia de bienestar y desarrollo.² El hecho mismo de que algunos de los Estados más antiguos hayan venido a ejercer una dominación económica, política y cultural tan profunda en el resto del mundo, que se hayan erigido en modelos tan visibles y que hayan elaborado sistemas que exigen tanta diversidad de recursos y tecnologías avanzadas, significa que hay actualmente ciertos caminos que están cerrados a otras sociedades nacionales que procuran "desarrollarse". Así, la consigna tan repetida de "cerrar la brecha" entre los países "desarrollados" y "en desarrollo", considerados como dos grupos diferenciados, que evolucionan en la misma dirección a diferentes velocidades, puede inducir a error como orientación de política, ya sea para la organización del sistema político o del sistema de producción económica. El concepto afín

¹ "El aura embotante de ambigüedad conceptual que rodea a las expresiones 'nación', 'nacionalidad', y 'nacionalismo' ha sido muy discutida y profundamente deplorada en casi todos los trabajos que se han ocupado de atacar la relación entre las lealtades comunales y políticas." (Clifford Geertz, "The Integrative Revolution", en Clifford Geertz, Comp., *Old Societies and New States: The Quest for Modernity in Asia and Africa*, The Free Press of Glencoe, Collier Macmillan Ltd., Londres, 1963.)

² Stein Rokkan, "Dimensions of state formation and nation-building: A possible paradigm for research on variations within Europe", documento mimeografiado, abril de 1971.

de "modernización" está siendo ahora criticado, sobre todo por los científicos sociales de los países del Tercer Mundo.³

El llegar a conclusiones sobre el futuro de los conceptos e instituciones trasplantados y a la posibilidad de encontrar caminos más viables hacia el futuro se ve complicado por varias tendencias que existen en los propios países dominantes: a) Estos países, y las formas de su efecto en el resto del mundo, siguen cambiando a tal velocidad que es difícil para sus propias directivas políticas nacionales interpretar las tendencias e intervenir eficazmente; b) En Europa, su región de origen, lo inadecuado de la nación-Estado como marco para fomentar el desarrollo o para resolver conflictos de intereses ha estimulado iniciativas bien conocidas, por una parte para establecer agrupaciones supranacionales, y por otra para que el Estado comparta con órganos regionales internos las responsabilidades de desarrollo y de asignación de recursos. Las decisiones derivadas de la primera de estas iniciativas afectan las relaciones de Europa con el Tercer Mundo en muchas formas, y han estimulado iniciativas similares, de índole en parte imitativa y en parte defensiva; c) Las pautas de desarrollo de los países dominantes, así como sus sistemas de participación política, están siendo cuestionadas de manera cada vez más radical en lo que toca a su viabilidad y conveniencia futuras a través de la "rebelión juvenil", el movimiento "ambientalista", el movimiento en pro del "crecimiento demográfico nulo", etc. El resto del mundo absorbe las corrientes de crítica, reforma y rechazo de las pautas de los países dominantes y reacciona ante ellas a la vez que absorbe las pautas mismas en versiones modificadas o distorsionadas por los ambientes en que están insertadas, y reacciona también ante ellas. Por otra parte, los países mencionados difieren entre sí en casi todos los aspectos concebibles, salvo en su situación periférica frente a los países industrializados de altos ingresos. Cabe suponer

³ "A menos que se responda a la pregunta ¿Para qué es la modernización?; a menos que se planteen los aspectos positivos y negativos del proceso, y a menos que queden explícitos las premisas y juicios de valores ideológico-políticos del sociólogo, el concepto de modernización tiende a tornarse estéril para la teoría y engañoso para deducir relaciones de causa y efecto. Con el peligro de caer en tautologías e induce a la adopción de una dicotomía irreal moderno-tradicional. Y tiende a favorecer las transformaciones evolutivas en casos en que quizá sería necesario tomar medidas más radicales. En estas circunstancias, parecía más conveniente para fines científicos recomendar que se abandonara el empleo de la modernización como mecanismo heurístico y que se volviera al concepto más clásico de 'proceso de cambio social'." (Informe del Grupo de Trabajo Nº 6, "Modernization and Diffusion of Innovations", VII Congreso Mundial de Sociología, Varna, Bulgaria, septiembre de 1970.)

que también diferirán la viabilidad de determinadas instituciones políticas o vías de desarrollo.

La capacidad del liderazgo político nacional para seleccionar una vía de desarrollo viable y luego seguirla consecuentemente depende en gran parte de las fuerzas sociales que representa, pero depende también en parte de su comprensión de la situación nacional y de la forma específica en que el país está insertado en la estructura de interdependencia internacional. La omisión de estas consideraciones ha hecho que muchos debates sobre política de desarrollo adolezcan de cierta falta de realismo, ya que parece haberse supuesto en ellos que todos los gobiernos pueden y deben tratar de seguir la misma senda.

En el presente capítulo se procurará elaborar un marco de referencia para mejorar la comprensión de los aspectos estructurales, sociales y políticos de las situaciones nacionales. Se comenzará por hacer una breve clasificación y descripción de los factores principales que configuran situaciones nacionales diferentes y de las contradicciones que surgen cuando se intenta encuadrar a la fuerza dichas situaciones en moldes uniformes en cuanto a objetivos e instrumentos de construcción de la nación-Estado, modernización y desarrollo. A continuación se intentará extraer algunas lecciones relativas a los requisitos estructurales sociales y políticos para una política y planificación más eficaces. Al hacerlo se abordará brevemente una amplia gama de temas complejos y controvertidos. Habrá que describir situaciones y procesos de cambio que generalmente se han dado por sabidos o se han pasado por alto en los debates acerca de políticas de desarrollo, procurando arrojar sobre ellos una luz que estimule a pensar en sus interrelaciones e incongruencias. Se procurará derivar principios generales a partir de estructuras nacionales diversas y muy poco conocidas. Esta tentativa está expuesta a riesgos evidentes de excesiva simplificación, de deformación y de ponderación defectuosa de los factores en diversos niveles de importancia. El lector queda advertido.

2. LAS SITUACIONES NACIONALES: UNA CLASIFICACIÓN DE FACTORES PERTINENTES

a) *Marcos históricos, geográfico-demográficos y económicos*

Las estructuras sociales y políticas no dependen de modo directo o consecuente de la experiencia histórica nacional, del marco geográfico y demográfico o de la estructura económica. Las corresponden-

cias que cabría esperar en situaciones que evolucionan de manera más lenta y autónoma se ven desdibujadas por los procesos de trasplante y adaptación ya mencionados. No obstante, la experiencia histórica y el marco actual imponen ciertas limitaciones e implican potencialidades diferentes para la evolución de las estructuras sociales y políticas. En el presente capítulo se tratan sólo marginalmente estas cuestiones, y estaría fuera de su alcance establecer una tipología de situaciones nacionales; sin embargo, sería útil hacer una breve clasificación inicial de ciertos factores que diferencian a los países del Tercer Mundo o establecen similitudes entre ellos:

i) *Factores históricos.* Los países considerados abarcan: a) los países que obtuvieron su independencia formal a comienzos del siglo **xix** después de un largo periodo de gobierno colonial por las potencias europeas, y en los cuales un proceso relativamente lento de identificación nacional y adaptación de instituciones políticas importadas ha conducido al establecimiento de sistemas con cierto grado de compatibilidad interna, por grande que sea la disparidad entre su carácter formal y su funcionamiento real. Este grupo incluye: a) La mayoría de los países de América Latina; b) países con una larga historia de Estado independiente, no sometidos jamás al régimen colonial salvo durante breves periodos de ocupación militar, y en los cuales las instituciones políticas monárquicas tradicionales se han adaptado paulatinamente a las circunstancias de incorporación en el sistema mundial. Unos pocos países de África, Asia y el Oriente Medio se hallan en esta situación; c) Países que tienen una larga historia como centros de culturas avanzadas y de organización como Estados o imperios (que no corresponden necesariamente a sus fronteras actuales), sometidos a la dominación colonial desde los siglos **xviii** y **xix**, e independientes sólo a partir del decenio de 1940. Estos países representan la mayor parte del Asia meridional y parte de África y el Oriente Medio; d) Países que se originan en territorios coloniales habitados por pueblos sin lazos políticos ni identificación cultural previos entre ellos, o pueblos introducidos por la potencia colonial como mano de obra, que sólo se independizaron en los años cincuenta o sesenta. Dichos países comprenden la mayor parte de África, el Caribe, y partes de la región insular del Pacífico. Si se acepta que la construcción de la nación-Estado es un requisito para el desarrollo, resulta evidente que los diferentes grupos de países encaran tareas bastante distintas. En los tres primeros grupos, el objetivo podría ser "modificar la nación", es decir, transformar las estructuras sociales y políticas existentes para que las masas de la población puedan convertirse en participantes activos en vez de ser

sujetos pasivos. En el último grupo, la construcción de la nación-Estado debe emprenderse en circunstancias sin precedentes históricos: las masas de la población participan en cierta medida en el proceso político, pero la identificación nacional y las estructuras sociales y políticas que deben fortalecerse o transformarse son precarias.

ii) *Factores geográfico-demográficos y económicos.* Para los fines que nos ocupan es mejor tratar estos factores en conjunto. Los países mencionados comprenden:

a) Países con una población campesina densamente asentada (aunque también suelen tener regiones del interior poco pobladas), con tasas de incremento demográfico que no son excepcionalmente elevadas, pero sí considerables si se piensa en los enormes incrementos absolutos que ellas implican, la capacidad declinante de la agricultura campesina para absorber más población, y la escasez de capital y de otros requisitos para absorber la mano de obra en actividades "modernas" ajenas a la agricultura. La población urbana y la población empleada en sectores productivos modernos puede tener una dimensión considerable en términos absolutos (aunque esta última es siempre mucho menor que la primera), si se las compara con las de los demás tipos de países que se describirán a continuación, pero sólo abarcan pequeñas fracciones de la población. Esta estructura se presenta fundamentalmente en Asia.

b) Países con una densidad demográfica global entre moderada y baja, con una distribución espacial de la población muy desigual y tasas elevadas de crecimiento demográfico. Las relaciones de la población rural con la tierra son diversas, pero la importancia del trabajo asalariado en comparación con las formas tradicionales de cultivo —minifundio campesino, arrendamiento y aparcería— es mayor que en el primer grupo; gran parte de la población rural tiene movilidad espacial y reacciona frente a los estímulos migratorios. La proporción urbana de la población es más bien elevada y crece con rapidez, y la mayor parte de ese crecimiento se concentra en las ciudades más grandes. Las principales actividades económicas se están modernizando rápidamente, pero en forma desigual e imitativa. La producción de manufacturas está adquiriendo importancia relativa. Las actividades económicas modernas absorben una mayor proporción de la población en edad de trabajar que en el primer grupo, pero su demanda de mano de obra se eleva con mayor lentitud que la oferta. Los países de este tipo están experimentando con gran intensidad un doble proceso que se ha denominado "marginalización" e "inser-

ción dependiente" en el sistema internacional.⁴ Esta estructura se presenta fundamentalmente en América Latina y en unos pocos países de Asia.

c) Países con poblaciones escasas, distribuidas en forma desigual y predominantemente rurales, que generalmente crecen y se urbanizan rápidamente. La economía depende mucho de la explotación especializada y de la exportación de minerales. Estas exportaciones suministran fondos abundantes para el sector público, lo que permite una rápida expansión de los servicios y de las inversiones en infraestructura, pero ofrecen oportunidades económicas directas a sólo una pequeña parte de la población. Esta estructura se encuentra principalmente en el Oriente Medio.

d) Países con población rural escasa y distribuida desigualmente, poca urbanización, tasas moderadas de crecimiento demográfico derivadas de una combinación persistente de fecundidad elevada y mortalidad elevada, formas tradicionales de minifundio campesino que predominan como fuentes de subsistencia, con escasa producción para el mercado, salvo en algunas zonas de plantaciones o de agricultura campesina modernizada que se especializan en productos de exportación. En algunas situaciones nacionales que se aproximan a este tipo la fuente principal de ingresos monetarios familiares reside en las remesas que envían los trabajadores que han emigrado y laboran en el extranjero. En consecuencia, también es limitada la capacidad de la economía para mantener un aparato estatal moderno. Esta estructura se encuentra principalmente en África.

e) Países pequeños sobre todo islas, con poblaciones rurales establecidas de gran densidad y en rápido crecimiento, que dependen en gran medida del trabajo asalariado. La agricultura de plantaciones que se especializa en productos tropicales de exportación domina la economía, salvo en algunos casos en que la explotación de minerales o el turismo ha surgido últimamente. Aunque la urbanización se realiza en una escala limitada, está en rápido crecimiento, y el desempleo abierto es elevado a menos que la emigración lo mitigue. Esta estructura se halla principalmente en las regiones del Caribe, del Pacífico y del Océano Índico.

f) Países con una mayoría urbana concentrada y modernizada, con tasas moderadas de crecimiento demográfico global, con algunas zonas agrícolas comerciales o ganaderas altamente productivas, con otras zonas rurales de minifundios o latifundios tradicionales relativamente empobrecidas y estancadas económicamente, con sectores

⁴ Aníbal Pinto y Jan Křákal, "El sistema centro-periferia veinte años después", *Revista de la Integración*, Buenos Aires, 10 de mayo de 1972.

ocupacionales urbanos modernos que predominan en la mano de obra y en la producción, pero con una producción y un crecimiento ocupacional lento a la vez que irregular. Esta estructura se encuentra en unos pocos países de América Latina.

g) Países pequeños y altamente urbanizados con crecimiento demográfico moderado, que dependen de funciones altamente especializadas dentro del sistema internacional, como centros de comercio, transacciones financieras, industria ligera y turismo. Algunos ejemplos de esta estructura se encuentran en el Asia sudoriental, el Caribe y el Medio Oriente.

Las enumeraciones precedentes no agotan las combinaciones que pueden encontrarse en la realidad, y salvo en lo que respecta al tamaño territorial, ninguno de estos factores es estático. Por ejemplo, en época muy reciente el incremento de la explotación de minerales ha permitido que varios países pasen de la estructura d) a la estructura c). Algunos países también estarían en transición de la estructura b) a la estructura f), o de la estructura e) a la estructura g).

b) Clases sociales, élites y distribución del poder

Comúnmente se ha supuesto que en los países del Tercer Mundo la "construcción de la nación-Estado", la "modernización", el "desarrollo" o "la industrialización" estarían acompañadas o incluso dependerían de la aparición de estructuras de clase social análogas a las de los países que se "desarrollaron" o industrializaron antes, y que las clases ahora desempeñarían papeles equivalentes. Esta hipótesis ha tenido numerosas variantes tanto marxistas como no marxistas, se ha relacionado con muchos intentos por identificar las clases o élites estratégicas capaces de dar lugar a la transformación de las sociedades y economías y, naturalmente, ha influido en las estrategias adoptadas por los movimientos políticos que aspiran a representar a los elementos de vanguardia. Las tendencias registradas en los países del Tercer Mundo ofrecen algunas pruebas que respaldan tales interpretaciones, pero a estas alturas es evidente que la interacción entre las estructuras preexistentes y las fuerzas económicas, tecnológicas, culturales e ideológicas tanto externas como internas que fijan las condiciones del crecimiento económico y de los cambios sociales, significa que el pasado de otros países no suministra bases para deducir con seguridad las características, formas de conciencia y verdadero papel que desempeñan en el desarrollo las diferentes clases y élites.

Los sectores sociales que se mencionan a continuación pueden

identificarse en la mayoría de los países del Tercer Mundo; como es natural, sus características concretas y su importancia relativa varían mucho, y es posible que en los marcos nacionales de hoy algunos simplemente no se presenten o tal vez hayan desaparecido en el curso de las últimas luchas políticas y económicas:

i) *Las élites: grupos y clases.* Casi en todas partes es posible distinguir una pequeña élite "nacional" que "representa" al país en sus relaciones con el resto del mundo. En la mayoría de los casos tales élites derivan su posición de la propiedad de la tierra y son en gran medida hereditarias, pero algunas son mucho más fluidas y abiertas a nuevos integrantes que otras; en algunos casos sus miembros proceden en parte de grupos de intereses comerciales y empresariales relativamente nuevos y en algunos de los países que han alcanzado recientemente su independencia su posición se basa casi íntegramente en funciones político-burocráticas de primera generación a las que se logra acceso a través del sistema educativo de la antigua administración colonial. Sea cual fuere el origen de tales élites, tienen en común una perspectiva predominantemente urbano-cosmopolita, la confianza en el manejo del mecanismo estatal para aumentar sus privilegios e ingresos (sea como dirigentes políticos y administradores o como terratenientes y hombres de negocios que se apoyan en políticas crediticias y de precios que les son favorables) y en la educación superior como sistema para transmitir a la generación siguiente su *status* privilegiado.

Tales élites no dominan necesariamente la estructura del poder político ni la economía nacionales. En muchos países han sido desalojados de posiciones de poder (aunque no de su papel de modelos para patrones culturales y de consumo) en el curso de trastornos políticos. A menudo han recobrado parte de su influencia después del deterioro de la base política y económica que tenían antes, asociándose como burócratas y diplomáticos a los regímenes militares o como administradores y profesionales a las empresas extranjeras. Cualquiera que sea su importancia en la estructura de poder, rara vez constituyen una fuerza política unificada. En muchos casos, la política nacional se configura en torno a conflictos entre grupos y familias pertenecientes a élites de esta naturaleza. Al mismo tiempo, los miembros de la élites son portavoces e introductores de una amplia variedad de ideologías extranjeras.

También pueden distinguirse élites secundarias cuyos intereses son predominantemente rurales y locales, y a las que les interesa menos la educación como fuente de *status*, particularmente en los países donde aún predominan las formas tradicionales de tenencia de la

tierra y las estructuras de poder locales. Según las circunstancias del lugar, tales élites pueden derivar su posición de la propiedad de la tierra, del préstamo de dinero y del comercio, de caciquismos hereditarios o del dominio político extralegal estimulado o tolerado por las autoridades centrales como medio de ejercer el control en el plano local. Estos grupos han acusado bastante flexibilidad en el curso de los cambios sociales, económicos y políticos; incluso cuando se les debilita o destruye, aparecen otros que pretenden desempeñar papeles a grandes rasgos similares. En su obra *Asian Drama*, Gunnar Myrdal subraya su importancia como obstáculos a los cambios para el desarrollo y su capacidad de utilizar las políticas de democratización local y creación de instituciones para sus propios fines conservadores.

En algunos de los países más grandes del Tercer Mundo las élites empresariales de la industria, las finanzas y el comercio han alcanzado considerable importancia, pero en su mayor parte tales élites no han asumido el papel estratégico que se esperaba que desempeñasen, dada la experiencia europea y norteamericana. En la mayoría de los países tales élites han seguido dependiendo mucho de la protección especial del Estado o de la asociación con empresas extranjeras. Surgidos principalmente de una clase alta tradicional de terratenientes y comerciantes, o de grupos migrantes y minorías culturales, estos empresarios comúnmente no han tenido el deseo ni la capacidad de asumir el liderazgo político con el propósito de producir las reformas estructurales necesarias para que las sociedades sean plenamente compatibles con el desarrollo industrial dinámico según pautas "nacionales capitalistas".

Por numerosas razones, las élites burocráticas y militares cuyas funciones emanan directamente del Estado están tomando importancia en la configuración del desarrollo, lo que equivale a una recuperación modernizada de las funciones que sus predecesores desempeñaron en varios imperios a través de la historia. En algunos casos, según se indicó, tales élites aparecieron simultáneamente con la independencia nacional, a falta de competidores importantes en el plano interno. En muchos otros, la relativa debilidad, tradicionalismo o dependencia de los intereses externos que imperaban en las demás élites y el hecho de que los procesos políticos nacionales fuesen generalmente incapaces de derivar estrategias viables de la pugna entre los numerosos grupos que se disputaban la participación en el poder, han impulsado a los grupos de la alta burocracia y a los militares, cada vez más empapados de ideologías internacionales sobre el desarrollo y del sentido de urgencia de la situación,

a ponerse a la vanguardia. Al mismo tiempo, la mayoría de los países del Tercer Mundo han heredado tradiciones de hegemonía estatal y amplios controles estatales de los procesos económicos y sociales, junto con tradiciones contradictorias de liberalismo económico y político. En la actualidad todos estos países confrontan un panorama internacional en que se dan por sentadas las amplias responsabilidades del Estado en la planificación, la regulación de la economía y la provisión de servicios sociales.

ii) *Los estratos medios*. Las estructuras sociales de la mayoría de los países del Tercer Mundo ya no están formadas por una "clase alta" minúscula o combinación de grupos de élite que confronta a una "clase baja" muy amplia y principalmente rural, casi sin categorías intermedias. Los estratos medios se han desarrollado y diversificado hasta el punto de dominar al menos en algunos aspectos, como el desempeño de cargos de poder, o el control de movimientos políticos importantes, sin embargo, en casi todos los países los "estratos medios" siguen siendo minorías —a veces muy pequeñas— y no han alcanzado suficiente homogeneidad en lo que toca a características e intereses como para que pueda considerárseles una "clase". Las principales diferencias entre los estratos medios de estos países y los antiguos estratos medios de los países que ahora son industrializados o "desarrollados" parecen ser: a) La importancia mucho mayor que se da en la actualidad a la educación formal para lograr acceso a posiciones medias y también superiores; b) La magnitud mucho mayor del empleo asalariado en relación con el trabajo por cuenta propia en las profesiones o en pequeñas empresas; c) El "efecto de demostración" que proviene de los países de altos ingresos y que tiende continuamente a forzar las aspiraciones de consumo más allá de lo que el ingreso permite. Todavía pueden distinguirse grupos medios independientes, frugales y de espíritu emprendedor, dotados de suficiente "motivación de logro", pero muchos factores de la situación en que se encuentran —dependencia tecnológica, dominio de las empresas en gran escala, burocratización de las "reglas del juego"— impiden que asuman un papel decisivo en el desarrollo. Lo más probable es que la educación que estos grupos anhelan dar a sus hijos desvíen a éstos hacia funciones burocráticas o profesionales. Por otra parte, tales grupos medios pertenecen en muchos casos a minorías culturales o a grupos inmigrantes extranjeros que encuentran resistencia cuando llegan a dominar en el plano económico. [Véase más adelante la Sección 2.c].

En la práctica, las características y los papeles de los estratos medios en los países del Tercer Mundo se ven afectadas de tan diversas ma-

neras por las tendencias que acusan estratos equivalentes en los países de altos ingresos, que sería muy poco realista esperar que se asemejaran a las clases medias que se dieron en el pasado en estos últimos. Además, en los países de altos ingresos los grupos medios asalariados han crecido constantemente a expensas de los grupos que trabajan por cuenta propia; ha disminuido la gravitación económica de los pequeños empresarios; ha aumentado en forma concomitante la importancia de la educación formal para el empleo, y las presiones que impulsan a consumir en vez de invertir se han hecho cada vez más complejas e insistentes. Para introducir modalidades de esta naturaleza en países cuyos niveles de ingreso son muy inferiores, lo que es inevitable en los estilos de desarrollo dependientes, es preciso desviar gran cantidad de recursos de los objetivos ideales de desarrollo, sean éstos aumentar la producción o elevar la justicia social. El crecimiento de los estratos medios se relacionan a la vez con la creación de un acervo de recursos humanos, indispensables y con la desinversión y la inestabilidad. Una vez que la expansión de la enseñanza secundaria y superior ha adquirido cierto impulso, a la economía se le hace cada vez más difícil mantener las recompensas esperadas de la educación en lo que toca a empleos y *status*, y es cada vez más difícil también para el liderazgo político confrontar la demanda día a día mayor de educación de la misma naturaleza. Como consecuencia de lo anterior, lo más probable es que se intensifiquen dos tipos de lucha social: a) La pugna entre grupos, camarillas y familias tendiente a aumentar las ventajas de la educación recibida por sus hijos y resguardar el acceso preferente a ciertas fuentes de ingreso y *status*; b) La pugna contra el orden político y económico existente, que se estima incapaz de satisfacer tales demandas o, más radicalmente, el rechazo de las demandas mismas por ser incompatibles con la justicia social. El primer tipo es más característico en la mayoría de los adultos de los estratos medios; el último, de los jóvenes instruidos que aún no se incorporan a la estructura ocupacional.

Los papeles y actitudes contradictorios de los estratos medios son particularmente manifiestos en las burocracias. Las características de éstas difieren de muchas maneras, según se hayan originado en la administración civil colonial, en movimientos revolucionarios nacionalistas o en la adaptación nacional de las estructuras administrativas europeas del siglo XIX, pero su evolución acusa una serie de rasgos comunes. Por una parte, se configura una burocracia más alta de mente tecnocrática, que aspira a dirigir el proceso de desarrollo, reclama recompensas adecuadas por hacerlo y atrae a los

jóvenes instruidos más capaces de los estratos medios. Por otra parte, la combinación de responsabilidades estatales cada vez mayores y de expansión educativa genera una enorme burocracia de nivel inferior a la que le interesan la seguridad en el empleo y el *status*, que es contraria a lo nuevo, susceptible de corrupción, inclinada al tradicionalismo y a la aceptación de los valores predominantes —como los estratos medios-bajos en general— pero que acusa un descontento crónico ante la incapacidad del sistema de satisfacer sus aspiraciones en materia de *status* y seguridad. En los niveles superiores, la burocracia se convierte en el canal más importante a través del cual los miembros de los estratos medios pueden participar en la adopción o aplicación de decisiones relacionadas con el desarrollo. En todos los niveles, compensa la incapacidad de los demás sectores ocupacionales de absorber el crecimiento de los estratos medios generados a través de los sistemas educativos.

iii) *El trabajador asalariado en las actividades económicas modernas.* En la actualidad casi todos los países del Tercer Mundo tienen algunas empresas económicas “modernas” —en la minería, la producción de petróleo, los transportes y la producción de energía, y también en las industrias manufactureras— que necesitan fuerza de trabajo calificada y confiable y que tienen la capacidad de pagar salarios muy superiores al promedio nacional. Pero aun pagando esos salarios más altos, es posible que el costo por concepto de salarios sólo representa una pequeña parte de sus costos de explotación. Estos mismos países generalmente cuentan con un número mayor de empresas de nivel tecnológico y de productividad intermedia, comparable al que tenían los países industrializados hace varios decenios; a través de las políticas de sustitución de importaciones se ha estimulado el crecimiento de estas empresas y se ha asegurado su supervivencia. En ambas clases de empresas se ha configurado una clase trabajadora que ha adoptado formas de sindicalismo y a menudo orientaciones políticas muy similares a los de aquellas de los países industrializados, y que está sujeta a un permanente intercambio de influencia con los movimientos de la clase trabajadora de estos países.

Salvo en algunos de los países más urbanizados e industrializados del Tercer Mundo —los que corresponden a los tipos b), f) y g) mencionados en la Sección 2 a)— esta clase trabajadora sólo representa una parte mínima de la población económicamente activa. Su grado de concentración y organización le dan una importancia estratégica que no guarda relación con su tamaño, pero en la mayoría de los países parece dudoso que llegue alguna vez a influir en los cambios sociales y en la organización económica de la manera que ha hecho en

la mayoría de los países que se industrializaron antes, y menos aún a desempeñar un papel de vanguardia en la transformación revolucionaria que le asignan algunas ideologías. Mientras el proceso de industrialización se desarrolle de acuerdo con las modalidades dependientes que ahora predominan, con la continua introducción de nuevas técnicas que ahorran mano de obra, se puede elevar casi indefinidamente la producción aumentando sólo en pequeña proporción la fuerza laboral industrial y conexas, y fortalecer la posición privilegiada de los trabajadores industriales con relación al resto de la fuerza de trabajo. Para aplicar una política deliberada destinada a difundir el empleo a través de técnicas con alto coeficiente de mano de obra, si ello fuera viable en las líneas de producción industrial "moderna", habría que introducir cambios profundos en las funciones y demandas de las organizaciones de la clase trabajadora, como asimismo en el control de las industrias mismas.

A la vez, el hecho de que las industrias modernas y otros empleadores de mano de obra de alta productividad son financiados por el sector público o dependen de políticas estatales de desarrollo, de exportación e importación, de protección de la mano de obra (salarios mínimos, inamovilidad, etc.), significa que para el movimiento laboral organizado a menudo es más importante la influencia que pueda tener ante el Estado que su fuerza frente a los empleadores, y que unos y otros pueden encontrar una base común fortaleciendo su posición ante el resto de la sociedad a través de las presiones que ejerzan sobre el Estado. Como sucede con los estratos medios, en la actualidad la posición de los trabajadores organizados de las actividades "modernas" se asemeja más a la posición actual de sus equivalentes de los países industrializados (cuyo número se reduce o se mantiene estacionario, pero cuya capacidad de proteger sus intereses más concretos aumenta) que al pasado de los países industrializados. Por cierto que el contexto societal es muy diferente.

iv) *Otros trabajadores urbanos.* Los trabajadores antes descritos coexisten con gran número de trabajadores que se desempeñan en empresas pequeñas con alta densidad de mano de obra y con artesanos que trabajan por cuenta propia. Estos predominan en la elaboración de alimentos, sastrería, fabricación de muebles y utensilios domésticos, reparación de equipos automotores y eléctricos y muchas otras actividades. Generalmente el transporte público urbano y el transporte de carga en camiones también se encuentran en manos de muchas empresas pequeñas y de empresarios individuales. A medida que avanza la modernización de las ciudades, algunas de estas actividades pierden importancia relativa y capacidad de competir

con empresas más grandes, pero en cambio medran otras, particularmente las de reparaciones y mantenimiento de equipos. Hasta entre las actividades de artesanía tradicionales hay rubros de producción que se perjudican mientras otros encuentran un mercado nuevo y más remunerativo gracias al turismo. Las empresas urbanas más pequeñas y sus trabajadores no han sido objeto de estudios detenidos. Puede darse por sentado que, con algunas excepciones, en ellas los ingresos de los trabajadores son muy inferiores a los que ofrecen las empresas muy grandes, el empleo es más precario, el acceso a la seguridad social y a los servicios sociales son más limitados y la capacidad de organización sindical es deficiente o falta del todo. Muchas de estas empresas, administradas en forma ineficiente, con poco capital y equipo anticuado, sólo pueden sobrevivir soslayando las disposiciones legales en materia laboral que rigen en las empresas más grandes.

Las situaciones ocupacionales se confunden con las situaciones marginales que se describirán a continuación. Por una parte, los trabajadores tienen perspectivas más parecidas a las de sus empleadores que en las empresas más grandes y tienen más esperanzas de llegar a ser empleadores o trabajadores independientes; por la otra, están mucho más sujetos que los trabajadores de las empresas más grandes a la competencia por el empleo de la mano de obra marginal. Lo más probable es que sus actitudes revelen bastante ambivalencia y resentimiento ante los trabajadores organizados, los estratos más marginales y también el Estado. Las empresas y sus trabajadores sólo pueden ejercer presiones relativamente débiles en el Estado para que éste proteja sus intereses inmediatos, y como producen principalmente bienes y servicios para el consumo directo de las masas urbanas, se ven adversamente afectados por los esfuerzos que realiza el sector público por controlar los precios y la calidad.

v) *Los campesinos y los trabajadores rurales.* En casi todos los países del Tercer Mundo, la población rural-agrícola constituye una mayoría o una gran minoría, aunque casi en todas partes está declinando como proporción de la población total. De hecho, el tamaño relativo de la población rural se emplea habitualmente como indicador aproximado del subdesarrollo. El carácter predominante de la población rural difiere bastante, incluso entre las regiones de cada país. Las situaciones principales parecen ser: a) Minifundios campesinos estables, ligados habitualmente a alguna forma de organización comunitaria tradicional que media entre la familia campesina y el Estado, a veces con una productividad bastante elevada por unidad de terreno, pero casi siempre con una productividad

baja por trabajador; b) Cultivo intermitente, pastoreo y formas afines de explotación de la tierra que requieren baja densidad de ocupación, y que suelen vincularse con la organización tribal de la población rural y con una falta de conceptos claramente definidos acerca de los derechos de propiedad individual de la tierra; c) Latifundios en que laboran y residen familias de trabajadores agrícolas que perciben pagos en especie o a los que se asignan parcelas para cultivo de subsistencia, y que permiten al terrateniente ejercer un gran control extra legal sobre los trabajadores y sus familias. Dichos latifundios suelen hallarse mezclados con minifundios dependientes situados en terrenos marginales, lo que permite al latifundista contar con una reserva de mano de obra para las temporadas de mayor actividad; d) Propiedades controladas por terratenientes ausentes y cultivadas por familias campesinas mediante convenios de aparcería o arrendamiento; e) Plantaciones y empresas ganaderas que emplean una pequeña fuerza de trabajo más o menos calificada cuyos ingresos y capacidades de organización se aproximan a veces a las de los trabajadores que laboran en las empresas urbanas modernas ya descritas, y que durante los periodos de mayor actividad suelen necesitar una fuerza de trabajo mucho mayor proveniente de las zonas ocupadas por minifundios y asentamientos, a menudo peniurbanos, de trabajadores sin tierras; f) Asentamientos de beneficiarios de la reforma agraria, colonos de zonas de asentamiento o riego reciente, y cultivadores campesinos de productos agrícolas comerciales a los que ayuda el Estado.

Hoy casi no quedan lugares del mundo donde pueda concebirse la población rural como una masa indiferenciada de "campesinos" que confrontan a los "terratenientes", o como uniformemente tradicional y resistente a los cambios. Casi por doquier, aunque de modo diferente y con ritmos diversos, las zonas rurales están siendo penetradas por fuerzas de mercado, medios de información, llamamientos políticos, etc., de origen urbano o extranjero. Estas influencias, sumadas al incremento demográfico y al deterioro de los suelos, están socavando las anteriores estructuras de poder local y relaciones de producción, y están originando nuevos tipos de estratificación social y nuevos conflictos de intereses. Cabe señalar que lo que parecen ser formas de control social tradicionales (divisiones tribales o de casta, organizaciones comunitarias) asumen a veces nuevas funciones y se toman más fuertes como medios utilizados por diversos grupos para tratar de encarar los cambios y hacer prevalecer sus propios intereses. En grandes regiones del mundo, sobre todo en Asia meridional, la inercia rural y la sujeción a los controles tradicionales

continúan predominando sobre las fuerzas que impulsan los cambios, pero desde el punto de vista de las estructuras nacionales de poder, aun el comienzo del despertar rural —con las exigencias consiguientes en materia de oportunidades, derechos y servicios equivalentes a los de las minorías urbanas— presenta problemas muy difíciles de manejar. El aislamiento de la población rural y la conservación del *statu quo* se tornan menos practicables o requieren la aplicación de prácticas represivas más sistemáticas. También se tornan menos viables la estrategia de desarrollo que estruja los excedentes de inversión provenientes de la agricultura, la contratación industrial controlada de mano de obra rural barata y la absorción rural del desempleo durante los periodos de contracción económica. La población rural, aunque de modo más lento e irregular que la urbana, está adquiriendo cada vez mayor conciencia de que el Estado es fuente de servicios y árbitro del juego, y de que hay posibilidades de ejercer presión para que las respuestas a sus demandas sean favorables. Esta tendencia es evidente sobre todo en los movimientos campesinos de varios países latinoamericanos. Dadas ciertas condiciones, en países donde la población rural está en minoría y los intereses de los terratenientes han dejado de dominar, los grupos que controlan el Estado han podido satisfacer en parte las demandas rurales, y aun hacer uso de los movimientos campesinos como respaldo y contrapeso ante las presiones que ejercen los movimientos de las clases trabajadoras urbanas. Sin embargo, cuando la población rural está en mayoría es más probable que dicha táctica escape al control o encuentre una resistencia inexpugnable en el seno de la estructura de poder existente.

vi) *La marginalización y la población marginal.* Los procesos de crecimiento económico y cambio societal en los países del Tercer Mundo manifiestan incapacidad de incorporar a gran parte de la población que se ve atraída irreversiblemente hacia ellos. El alcance y las consecuencias futuras de esta incapacidad son actualmente motivo de controversia. En términos muy sencillos, es posible distinguir dos interpretaciones principales, que corresponden a dos de los "conceptos unificadores" que se analizarán más adelante en el presente capítulo: a) Los fenómenos de pobreza masiva, subempleo, subutilización de los recursos humanos e incapacidad de participar significativamente en el orden social son concomitantes inevitables —que eventualmente pueden superarse de ciertas etapas del proceso de desarrollo—, o consecuencias remediabiles de ciertas distorsiones e ineficiencias del proceso de desarrollo: éstas pueden superarse acelerando la tasa de crecimiento económico, disminuyendo la tasa de

crecimiento demográfico, ampliando y reformando la educación, controlando el "efecto de demostración", aminorando el ritmo de urbanización, etc.; b) Estos fenómenos se generan por la naturaleza de las estructuras actuales de desarrollo dependiente, y continuarán aumentando sea cual fuere la tasa de crecimiento económico o de crecimiento demográfico, hasta que el estilo de desarrollo y las estructuras de poder que los determinan cambien radicalmente. Para los fines del presente artículo, este problema fundamental puede dejarse de lado en tanto se examinan brevemente las características de los estratos denominados "marginales".

Las tentativas de definir la "población marginal" como una clase o estrato distinto y de trazar una clara línea divisoria entre ella y la población "no marginal" no han dado resultados convincentes. Como enfoque, es más satisfactorio considerar la forma en que las presiones que llevan a la marginalización afectan a estratos diferentes en marcos nacionales diversos, y las formas y grados diferentes de integración "marginal" en el orden social a que ellas conducen. En este sentido, marginalización no equivale en modo alguno a exclusión. Los grupos de población marginalizados participan del orden social, económico y político, al menos de modo intermitente, como perceptores de ingreso, consumidores, receptores de servicios, votantes y manifestantes, pero son incapaces de obtener un nivel razonable de satisfacciones materiales y de seguridad psicológica a través de tal "participación".

Se pueden identificar varias fuentes de presiones conducentes a la marginalización, cuya importancia difiere mucho según las situaciones nacionales y estratos sociales de que se trate: a) El incremento demográfico acelerado durante los dos últimos decenios, que deriva ahora en incrementos anuales muy elevados de la población económicamente activa y que amenaza la viabilidad de los sistemas de agricultura campesina; b) La introducción constante de innovaciones tecnológicas y de gestión en todas las formas de la actividad económica, de modo que la demanda de mano de obra se eleva sólo lentamente, si es que lo hace, en la gran industria y en la agricultura, en tanto que las industrias menos avanzadas con mayor densidad de mano de obra, las ocupaciones artesanales y el pequeño comercio al por menor enfrentan una competencia cada vez más vigorosa; c) La movilidad geográfica día a día mayor de la población, junto con la extensión gradual de las pautas de consumo urbano, que llevan al rechazo del cultivo de subsistencia tradicional y del empleo agrícola cuasi servil y mal remunerado; d) La rápida expansión de la educación según pautas tradicionales, que responden a las aspiraciones

ocupacionales de los estratos medios, crea para muchas ocupaciones urbanas una oferta excedente de fuerza de trabajo que les es imposible absorber y eleva continuamente los requisitos educativos académicos para postular a los empleos preferidos —tengan o no relación con el desempeño en ellos— como medio de restringir el acceso.

Cabe destacar que hace sólo algunos decenios se consideraba que uno de los problemas principales del desarrollo económico era la contratación de campesinos reacios para desempeñar labores remuneradas en minas, plantaciones e industrias urbanas. En los regímenes coloniales, así como en algunos Estados independientes, se introdujeron diversos mecanismos obligatorios o semiobligatorios (como los impuestos de capitación) para lograr esto, y se emprendieron muchos estudios sobre las motivaciones necesarias para preferir el trabajo asalariado. Actualmente, aunque persiste un gran interés en las motivaciones, disciplina y calidad inadecuadas de la fuerza de trabajo industrial, se da por descontado que la oferta de personas deseosas de trabajar por salarios excede a la demanda.

Dentro de algunos marcos nacionales, la marginalización de parte de las fuerzas de trabajo potencial se manifiesta ahora en desempleo visible en gran escala. Esto ocurre hoy sobre todo en países que han experimentado un crecimiento económico bastante rápido basado en la industrialización o la explotación minera, en que la mayoría de la población es ahora urbana y la minoría rural ya no es capaz de absorber al desocupado de origen rural, y en que los niveles de ingreso urbanos y los recursos públicos son lo bastante elevados como para ofrecer al desocupado alguna esperanza de subsistencia. En otras partes, sobre todo en los medios en que la familia extensa sigue teniendo gravitación en los estratos más pobres y en que predominan todavía formas tradicionales de cultivo campesino y de ocupaciones artesanales, puede haber una difusión del empleo y la aceptación de niveles mínimos de vida, de modo que los grupos marginalizados sobrellevan su existencia con un mínimo de esfuerzo y medios de ganarse la vida, sin que surja el desempleo identificable y cuantificable mediante las técnicas de medición vigentes en los países industrializados. La marginalización puede afectar a grupos ocupacionales enteros, en especial a los artesanos y pequeños tenderos, cuyos ingresos y oportunidades de mantenerse activos tal vez declinen en términos relativos o absolutos, pero que permanecen en esas mismas ocupaciones por falta de alternativas. En otros ambientes, la característica principal de la marginalización tal vez no sea el desempleo ni el subempleo —medido por la duración e intensidad del esfuerzo laboral—, sino la persecución interminable y ardua

de medios que permitan ganarse el sustento mínimo en múltiples ocupaciones improvisadas. La población marginalizada puede exhibir gran vitalidad y mucho ingenio para lograr este objetivo y, sobre todo entre las familias que han cambiado la pobreza del campo o del pueblo pequeño por la marginalidad urbana, una sorprendente confianza en el futuro.

Convendría distinguir, como lo han hecho algunos estudios recientes de América Latina, entre la "pequeña burguesía marginal" y el "proletariado marginal", dejando en claro que muchos individuos combinan ambos papeles o se desplazan de uno a otro. La primera categoría comprendería una gama que va desde el desocupado insuado que presta servicios comerciales o profesionales intermitentes (por ejemplo, desempeñándose como intermediario extralegal con organismos gubernamentales) hasta los artesanos que trabajan por cuenta propia, los pequeños tenderos, los vendedores ambulantes y las personas que desempeñan funciones comerciales especializadas y de otra índole en barrios de tugurios y casuchas improvisadas en que predominan los estratos marginales. El segundo grupo comprendería a los asalariados que trabajan en las ocupaciones más mal remuneradas, inseguras y tecnológicamente atrasadas y a la mano de obra ocasional no calificada, sin vinculaciones con oficio determinado alguno.

Se señaló antes que los estratos medios, los trabajadores estables de las empresas modernas y, en cierta medida, hasta las masas rurales, hoy confían conscientemente en la acción del Estado para satisfacer sus peticiones más de lo que lo hicieron en la mayoría de los procesos de desarrollo procedentes. Esto se corrobora aún más en el caso de los estratos marginalizados, que no confrontan directamente ninguna clase fácilmente identificable de explotadores o rivales sociales, tales como empleadores o terratenientes. (Sus explotadores identificables son generalmente pequeños tenderos, prestamistas, intermediarios políticos, policías y criminales, los que también se hallan en una situación marginal.) En la medida en que los estratos marginalizados están tomando conciencia de sus propios intereses y de su fuerza numérica, confrontan al Estado como la única fuente probable de ocupaciones, servicios sociales, otorgamiento de viviendas o solares, socorro alimentario, etc. Al mismo tiempo, encaran al Estado como aparato represivo que puede actuar sin contemplaciones en su contra si amenazan la propiedad de los grupos dominantes de la sociedad. En su mayoría, los estratos marginalizados han surgido de grupos en situaciones de dependencia paternalista, y a medida que entran en contacto con el Estado tratan de personalizar su

papel y de establecer con él vínculos útiles a través de intermediarios locales o, preferiblemente, mediante contactos directos con líderes políticos carismáticos. La participación en la política se convierte en un medio para ganarse la vida y disminuir la inseguridad. Según el ambiente político local, las tácticas pueden ir desde la adulación de personalidades influyentes a través de intermediarios, la votación en bloque por los candidatos que mejor expresan sus necesidades, hasta la violencia como medio de hacer presentes sus demandas: manifestaciones y revueltas, ocupaciones organizadas de terrenos, etc., que no van tras cambios revolucionarios sino tras determinadas concesiones por parte de las autoridades. Se ha señalado que cuando los estratos marginalizados prestan su apoyo a los movimientos políticos "populistas", no lo hacen en cuanto productores que exigen mejor remuneración por su trabajo, como en los típicos movimientos de las clases trabajadoras, sino en cuanto consumidores. Sus organizaciones tienen base local o vecinal, y no se apoyan en vínculos de ocupación.⁵

vii) *La juventud*. En los últimos años ha aumentado considerablemente la proporción de gente joven que pasa por un largo periodo de ajuste entre la niñez y la edad adulta, durante el cual hay que tomar decisiones relativas a futuros medios y estilos de vida, y se ha ampliado la gama de opciones visibles (sean o no realmente accesibles). Esta tendencia tiene repercusiones en la evolución futura de todos los estratos sociales mencionados que justifican un breve análisis. Casi por doquier pequeñas minorías de la juventud se están atribuyendo papeles catalíticos en la transformación societal, mientras un número mucho mayor de jóvenes se ve frustrado en sus intentos de insertarse en el orden económico y social, debido al desajuste ya citado entre la oferta educativa y la demanda de ocupación. En las familias campesinas, trabajadoras urbanas y marginales, los jóvenes pasan rápidamente de la niñez a las responsabilidades de la vida adulta, pero incluso en dichos estratos las corrientes de insatisfacción con la vida rural tradicional, la migración hacia las ciudades y la marginalización hacen que la etapa de transición sea más prolongada y más traumática de lo que antes era habitual en dichos estratos. La condición social y las aspiraciones familiares siguen siendo de gran importancia, sobre todo por su influjo en el tipo de educación formal que se recibe, pero en todos los estratos la socialización y la capacitación en el seno de la familia tienen cada vez menos importancia para el empleo, la formación de nuevas familias y las

⁵ Germán W. Rama, *El sistema político colombiano: Frente nacional y ANAPO*, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, 1970.

actitudes frente a la sociedad. Los grupos de pares adquieren influencia, tanto en relación con la familia como en relación con las escuelas. Los niveles educativos académicos de los jóvenes de todos los estratos sociales son generalmente superiores a los promedios alcanzados por los grupos de más edad que tienen empleo y ocupan cargos de autoridad; los jóvenes absorben las múltiples facetas de la "modernidad" que los afectan y sus reacciones ante ellas difieren de las de sus mayores. Sería absurdo concebir la "juventud" como un grupo homogéneo imbuido de idealismos y ansioso de cambio societal, o equiparar la dimensión de este grupo de edad con sus potencialidades como fuerza de cambio. La "juventud" como fenómeno cultural sigue siendo más destacado en los países de altos ingresos —donde este grupo de edad es relativamente pequeño como porcentaje de la población total— que en los países del Tercer Mundo, donde es muy grande. Sin embargo, el tamaño excepcional de este grupo de edad, derivado del rápido crecimiento demográfico durante los dos últimos decenios, y de las situaciones sin precedentes en que la juventud de todos los estratos se halla actualmente, sugieren que ésta tiene posibilidades de ejercer influencias sin precedentes sobre la evolución política de los países. La aparición de minorías organizadas de la juventud educada que aspiran a movilizar a los estratos más postergados para conseguir una transformación rápida y violenta del orden existente se ha convertido de súbito en un fenómeno destacado en varios países, sorprendiendo a veces hasta a los movimientos políticos que teóricamente están dedicados a esa transformación. Intentos de este tipo generalmente han revelado la existencia de un abismo casi insalvable entre los objetivos y tácticas de los grupos militantes juveniles, y la pasividad de las masas marginalizadas, que se preocupan de satisfacer determinadas exigencias prácticas y de obtener protección paternalista, aunque esto no tiene que ser siempre así.⁶

c) *La integración nacional y las sociedades plurales*

Desde un punto de vista histórico, el fortalecimiento de la nación-Estado ha ido acompañado de la subordinación de las lealtades locales, lingüísticas, religiosas y familiares que dividen a la población nacional. A veces esto ha ocurrido mediante la erosión gradual de los fundamentos de la división (por ejemplo, la caída en desuso de idiomas y dialectos locales), a veces mediante la supresión o ex-

⁶ José A. Silva Michelena, *The Illusion of Democracy in Dependent Countries*, the MIT Press, Cambridge, Mass., 1971.

pulsión de las minorías. Con mayor frecuencia, estas últimas han recibido y han llegado a aceptar, tras prolongados conflictos y negociaciones, algunos dominios reservados dentro de la política nacional (por ejemplo, el control sobre la educación de sus hijos) o una participación reconocida en el poder en el plano nacional. En la actualidad, en algunas de las naciones industrializadas más antiguas, así como en los países del Tercer Mundo que se analizarán más adelante, los propios procesos de desarrollo y cambio tecnológico, acompañados como están por una movilidad demográfica cada vez mayor, intervención estatal creciente en muchos aspectos de la vida, normalización creciente de la educación de masas y sensibilidad cada día más aguda ante las consecuencias en el plano local de las políticas nacionales para la asignación de inversiones, empleo, etc., parecen estar alterando el delicado equilibrio establecido anteriormente y reviviendo los viejos problemas de integración nacional versus separatismo. Es posible que la discusión de estos problemas generalmente haya exagerado la diferencia entre los Estados más antiguos como verdaderas naciones que aceptan al Estado como árbitro definitivo, y los Estados más nuevos que recién comienzan su lucha en pos de dicha nacionalidad.

No obstante, es indudable que muchos países del Tercer Mundo encaran complicados problemas de esta índole, sin un antecedente histórico equivalente de adaptación gradual. En ciertas regiones del mundo, particularmente en África y Asia, muchas unidades nacionales, grandes y pequeñas, se componen de un mosaico de pueblos separados por barreras lingüísticas u otras, sin que ninguno tenga predominio suficiente para ser el núcleo en torno al cual se cree la nación. En otras regiones, especialmente en América Latina y en el Oriente Medio, pueblos con idioma, cultura y religión comunes están divididos entre muchos Estados, de modo que el papel que desempeña la proyectada nación-Estado como unidad apropiada para forjar políticas y resolver controversias internas, se ve constantemente desafiado por lealtades más amplias o más circunscritas; hay un derrame de partidismo político y de corrientes ideológicas de Estado a Estado, junto con iniciativas rivales para conseguir la solidaridad regional o consolidarse en unidades nacionales mayores. Lamentablemente, en tales condiciones el liderazgo político probablemente se vea tentado a buscar la unificación nacional mediante la confrontación de un "enemigo" externo, y esto ayudaría a explicar las pasiones que se despiertan sobre disputas fronterizas que desde fuera sólo parecen tener escasa importancia.

Escapa al alcance del presente capítulo analizar con mayor deta-

lle las diferencias entre las principales regiones del mundo en lo que toca a integración nacional. No obstante, no puede desconocerse que la interacción confusa y conflictiva entre la lealtad debida al Estado y las lealtades basadas en el idioma, la cultura, la religión, el color, el grupo local, la tribu o la familia, impone severas limitaciones a la capacidad de los gobiernos para integrar sus enfoques de la política de desarrollo. Puede que se tornen indispensables algunos objetivos que no serían válidos en otras circunstancias, y que eso entrañase sacrificios considerables en términos de crecimiento económico, flexibilidad política o asignación eficiente de los recursos públicos: ejemplo de esos objetivos serían la igualación de los ingresos y oportunidades de las minorías económicamente dominantes, pero políticamente vulnerables con los del resto de la población, y la concesión de ventajas especiales y de protección jurídica a grupos discriminados o rezagados por otras razones. En general, los líderes nacionales que buscan consenso nacional sobre un estilo preferido de desarrollo deben sopesar en qué medida la integración nacional es un objetivo viable y conveniente, y en qué medida la capacidad permanente de existir y desarrollarse del país tendrá que depender del equilibrio cuidadoso de la participación política y económica de los grupos que van a mantenerse aparte en el futuro previsible.

El problema está íntimamente relacionado con todas las demás cuestiones analizadas en el presente capítulo. El conjunto de procesos de crecimiento económico, crecimiento demográfico y redistribución, la penetración de modalidades culturales y de consumo foráneas, las imitaciones ideológicas y el deseo de autoafirmación nacional, exacerban las fuentes de conflicto que estaban latentes en condiciones previas que incluían el control político extranjero (o el control indiscutido de las oligarquías locales), el predominio de los mercados locales o de la producción de subsistencia, movimiento limitado de la población, educación formal rudimentaria, y falta de medios modernos de información. En algunos casos podría sospecharse que los conflictos políticos e ideológicos son más que nada el disfraz moderno de anteriores rivalidades localistas, lingüísticas u otras, en otros casos tal vez ocurra lo contrario. Las siguientes facetas del problema —que evidentemente se manifiesta en formas y grados muy diferentes en las principales regiones del mundo y en cada uno de los países— merecen una mención especial como factores limitantes de la política:

i) Por razones históricas o de otra índole algunas minorías étnicas o religiosas llegan a dominar la actividad comercial, la burocracia, las profesiones, etc. Estos grupos están compuestos a veces de mi-

grantes o hijos de migrantes, a veces de grupos étnicos o castas del país que han desempeñado tradicionalmente funciones similares, y a veces de grupos autóctonos que han revelado un grado excepcional de aptitud o iniciativa para desempeñar funciones nuevas que han surgido o que han dejado de ser monopolizadas por extranjeros, como ocurre en partes de África. Mientras mayor es la importancia que estas funciones adquieren con el crecimiento económico y la ampliación de las funciones del Estado, más agravia ese monopolio al resto de la población. Es posible que aparezca entonces lo que se ha dado en llamar "actividad empresarial de los parias" (*pariah entrepreneurship*) en que las minorías tienen que dedicar una buena parte de sus aptitudes y recursos a obtener protección, y las autoridades públicas hallan oportunidades corruptivas de aprovecharse de la situación.⁷ La capacidad tanto de la empresa privada como del Estado para contribuir a un desarrollo viable de largo plazo se ve por consiguiente disminuida.

ii) La familia extensa suele mantenerse como foco principal de lealtad y ayuda mutua. Las diversas nuevas ocupaciones, el sistema educativo y los servicios públicos se conciben casi íntegramente en función de su aporte al progreso familiar. Ni el Estado ni la empresa privada pueden contar con que el individuo haga suyos los valores de eficiencia, honradez y equidad frente al público en general o a los propósitos manifiestos de las empresas y los servicios públicos.

iii) Las etapas iniciales del crecimiento económico así como la participación política se concentran inevitablemente en unas pocas localidades del territorio nacional o exclusivamente en la capital, y las relaciones económicas y políticas dependientes con los centros mundiales determinan las características específicas de la concentración. En dichas etapas, el resto del territorio nacional no se beneficia en absoluto y suele perjudicarse a medida que el interior se convierte en una "colonia interna" que abastece de materias primas y de mano de obra barata a las localidades dominantes, y encara la ruina de los mercados y de las actividades productivas locales frente a su competencia. Si las poblaciones de las regiones dominantes y

⁷ "Los funcionarios influyentes permitirían que los negociantes particulares desempeñaran sus actividades, siempre que contribuyeran financieramente al ingreso privado de sus protectores y patrones instalados en el gobierno. En otras palabras, la institución denominada actividad empresarial de los parias puede convertirse en una condición necesaria para que las carreras en la administración pública sean lucrativas, pese a la exigüidad aparente de los sueldos oficiales." (Fred W. Riggs, *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic polity*, East-West Center Press, Honolulu, Hawaii, 1966.)

de las regiones internas explotadas o abandonadas difieren en rasgos étnicos o de otra especie, las desigualdades cada vez mayores entre las regiones tienden a atribuirse a discriminación deliberada y a fomentar una reacción separatista. (En una variante extrema del "colonialismo interno", importante todavía en varios países, la explotación creciente de la tierra y demás recursos afecta a ciertas poblaciones tribales cuyas economías, culturas y sistemas políticos son incompatibles con dicha expansión. El resultado suele ser la desintegración del sistema tribal y la incorporación de la población tribal, si es que sobrevive, a los estratos más marginalizados de la población nacional, aunque en algunos pocos casos persiste una resistencia tozuda a la penetración.)

iv) A medida que avanza el desarrollo económico, la gente de las regiones deprimidas trata de paliar su infortunio migrando hacia las regiones más dinámicas y a las ciudades principales. Las divisiones étnicas u otras semejantes introducen entonces dos nuevas clases de tensiones: puede que los migrantes compitan demasiado bien con las poblaciones de las zonas a las que se desplazan, llegando a dominar las funciones económicas preferidas (esta situación ha prevalecido en partes de África); o, como ocurre más a menudo, puede que sólo ingresen a las ocupaciones menos ventajosas, llegando a formar un subproletariado marginalizado e inseguro. En muchos casos, sus migraciones los llevan más allá de las fronteras nacionales, donde son sometidos a una mayor explotación, carecen de la protección jurídica y de los servicios que se dispensan a los trabajadores nacionales, y se les expulsa a voluntad del país anfitrión cuando las ocupaciones se tornan escasas o su competencia despierta reacciones de xenofobia.

v) En algunas partes del mundo los conflictos internos o las guerras internacionales han generado enormes masas de refugiados, que a veces se trasladan a las ciudades para escapar a la inseguridad rural y a veces cruzan las fronteras nacionales. Los problemas de reasentarlos y darles empleo, aun sin solución, son demasiado conocidos como para examinarlos ahora. Tales refugiados suelen ser distintos étnicamente o en otro sentido de los grupos predominantes en sus países de origen, haya contribuido esto o no a los acontecimientos que los transformaron en refugiados.

vi) La expansión educativa y la penetración de las zonas rurales por los medios de información modernos (especialmente el radiorreceptor de transistores) tienen consecuencias diversas y contrapuestas entre sí cuando existen divisiones étnicas u otras similares. Por una parte, la educación de masas y los medios de información son ins-

trumentos promisorios para promover la integración nacional, y las autoridades nacionales generalmente han tratado de adaptarlos a este fin. Por otra parte, es probable que la alfabetización de grupos campesinos o tribales despierte el sentimiento latente de identidad lingüística separada, como ocurrió en gran parte de Europa Central en el siglo XIX. El radioreceptor pone en contacto a la mayoría de la población con una amplia gama de llamamientos, tanto supranacionales y localistas o separatistas como nacionales, que las autoridades del país difícilmente pueden suprimir. Por ende, es probable que las políticas nacionales encaminadas a utilizar la educación para inculcar símbolos de unificación nacional y un idioma común choquen con el despertar de la conciencia local, y que el idioma docente se convierta en una de las cuestiones políticas más controvertidas. (En muchos países del Tercer Mundo, este problema se ha evitado o aplazado mediante el empleo de un idioma docente extranjero —neutral en relación con las agrupaciones internas, pero relacionado con el régimen colonial anterior— y a través de un contenido educativo que desconoce virtualmente los problemas y los rasgos culturales nacionales.) Al mismo tiempo, las desigualdades en la distribución de la educación coinciden generalmente con las desigualdades de crecimiento económico y de participación política, por lo que es muy posible que la población de las regiones abandonadas las interprete como una forma de discriminación. A medida que la educación académica se convierte en la vía principal para postular a los empleos más codiciados, especialmente los burocráticos, el hecho de que algunos grupos étnicos o similares hayan podido obtener acceso a la educación secundaria y superior antes que otros se convierte en una fuente adicional de conflicto potencial; incluso si posteriormente los grupos postergados se nivelan en cuanto a educación encuentran que los empleos apetecidos ya están ocupados. En algunos casos, sin embargo, otros grupos igualmente postergados pero con poderosas motivaciones educacionales son capaces de utilizar la educación para contrarrestar otras desventajas y lograr acceso a las funciones predilectas de la sociedad nacional.

vii) La presencia de divisiones étnicas y otras similares complica el problema de alcanzar una combinación viable de controles centrales y de responsabilidades descentralizadas en la administración pública y en la prestación de servicios. En ciertos casos, las autoridades nacionales recurren a una centralización administrativa rígida y al monopolio de las fuentes de ingreso y la asignación de recursos a los servicios públicos locales, como único medio de impedir que las funciones gubernamentales locales y sectoriales caigan en manos

de grupos divisionistas o se conviertan en manzana de la discordia. En otros casos, muchas de esas funciones se dejan en manos de grupos nacionales o locales, como mejor manera de preservar la paz y la aceptación de que el gobierno nacional desempeñe otras funciones. Habitualmente, las agrupaciones mismas distan mucho de tener homogeneidad interna y sus miembros están sujetos a lealtades que tiran de ellos en distintas direcciones: a la familia, la comunidad local, la tribu, la clase social, el grupo ocupacional, la religión, etc. En estos casos, la competencia por el control del gobierno local y de otras instituciones puede tornarse muy complicada, ya que las lealtades predominantes de los contendores se hallan ocultas tras fachadas políticas e ideológicas. La tarea de las autoridades centrales de combatir la discriminación e impedir que los conflictos se hagan intolerables se vuelve entonces esencial y a la vez extremadamente delicada. En la práctica, a menudo las autoridades centrales no pueden evitar identificarse con alguno de los contendores locales. También es habitual que diferentes elementos de la administración nacional y de la estructura de poder nacional apoyen a diferentes contendores locales, de modo que cambios mínimos en el poder nacional, o simplemente el hecho de que una persona afiliada a un grupo local adquiriera influencia nacional, tiene repercusiones locales inmediatas.

*d) Concepciones e ideologías de política unificadoras **

Mucho antes de que se produjese el rápido incremento del número de Estados independientes y el reconocimiento del desarrollo como tema central de las actividades estatales, fenómenos que ocurrieron en los últimos decenios, los gobernantes, las clases dominantes, los intelectuales y los movimientos políticos buscaban respuesta a la pregunta: ¿Qué debe hacer (o no hacer) el Estado para promover el poderío y la prosperidad nacionales, o si se trata de colonias, para elevar el valor que ellas tienen para el poder administrador, o si se trata de países amenazados por la dominación imperialista, para proteger la autonomía nacional? Durante el siglo XIX y a comienzos del siglo XX, los líderes políticos de muchos países de bajos ingresos, "tradicionales" y predominantemente agrícolas, formularon objetivos y políticas de "desarrollo" coherentes y bastante amplias. Dichas políticas fueron con frecuencia menos circunscritas al punto de vista

* Esta expresión se utiliza aquí para abarcar toda la gama de las teorías de desarrollo, las estrategias que de ellas derivan, los sistemas de valores invocados para justificar un determinado enfoque del desarrollo, y las ideologías políticas.

"económico" que aquellas que prevalecen desde los años cuarenta, al poner en primer plano requisitos estructurales de orden político, demográfico y social, aunque no solían hacer hincapié en las consideraciones sobre el bienestar humano que desde entonces se han tornado fundamentales. Estimularon la formulación de dichas políticas la industrialización y la agresiva expansión territorial y comercial de los países europeos y norteamericanos. Todas las sociedades del resto del mundo que no habían caído aún bajo el dominio colonial encaraban el desafío de ingresar a la nueva red internacional de comercio y relaciones políticas sin convertirse en sociedades irremediabilmente dependientes. Como es natural, al tratar de encarar este desafío recurrieron a teorías e ideologías extraídas de los centros mundiales y procuraron adaptarlas a sus propias necesidades.

La mayoría de las concepciones del siglo pasado todavía están vigentes de una forma u otra, y ha aparecido una rica variedad de conceptos nuevos. Se sigue recurriendo a ideas foráneas, pero los centros mundiales han perdido algo de su prestigio como modelos o fuentes de recetas infalibles. De hecho, ciertas corrientes ideológicas procedentes del Tercer Mundo están comenzando a ejercer una influencia apreciable en la evolución política de los países industrializados de altos ingresos.

Estudios y polémicas recientes han enriquecido los fundamentos conceptuales de políticas de desarrollo optativas y han ayudado a esclarecer la gama de posibilidades. No es de extrañar, sin embargo, que las concepciones que influyen en las políticas o que se utilizan para justificar políticas revelen contradicciones o incongruencias no resueltas frente a las situaciones nacionales. Las interpretaciones decimonónicas del papel del Estado coexisten malamente con las doctrinas más recientes, y ni las concepciones más antiguas ni las más modernas corresponden a los modos en que la mayoría de los Estados funcionan realmente. Las formulaciones de política nacional se componen de "conjuntos" cuyos componentes tienen fuentes y justificaciones diferentes, diversos grados de importancia a juicio de los distintos participantes en el proceso político, y diversos grados de congruencia entre sí. Las concepciones principales que se combinan o combaten entre sí en la formulación de políticas pueden sintetizarse como sigue:⁹

i) *El nacionalismo*: afirmación del poder realzado de la nación-Estado como valor y objetivo centrales; insistencia en la aceptación

⁹ Por cierto que el carácter explicativo y la aplicabilidad que tales concepciones afirman tener se hallan en niveles muy diferentes, y el espacio que aquí se les dedica no corresponde necesariamente a su importancia relativa.

universal de la nación-Estado como árbitro definitivo y foco de lealtades; utilización de símbolos y tradiciones nacionales para movilizar al pueblo en pos de los objetivos de desarrollo. Como se señaló antes, las diversas variantes del nacionalismo o de la creación de naciones forman parte en cierta medida de los "conjuntos" de conceptos que rigen las políticas de desarrollo en casi todos los países.

ii) *El liberalismo económico*: afirmación de la eficiencia superior del mecanismo de mercado y de la empresa privada para fomentar el desarrollo y el bienestar; desaprobación de la intervención estatal en la economía, moderada por cierto grado de respaldo a algunas responsabilidades del Estado que no pueden depender del mercado, sobre todo la conservación del orden público, la inversión en infraestructura y la educación. (Sin embargo, a menudo se ha hecho notar que el proclamado no intervencionismo de las políticas económicas liberales ha encubierto un amplio espectro de intervenciones estatales en las reglas del juego, convenientes a los grupos de intereses dominantes.) En los últimos años se han abandonado casi en todas partes las variantes más doctrinarias del liberalismo económico, pero el retorno a políticas económicas liberales modificadas sigue siendo una alternativa permanente frente a las crisis y desencuentros que generan las políticas de desarrollo deliberadamente intervencionistas. En algunos países, los cambios de política han adquirido un carácter cíclico: las deficiencias de la planificación y los controles económicos llevan a abandonarlos y las crisis generadas por la economía "libre" conducen a imponerlos nuevamente.

iii) *El neotradicionalismo*: atribución de gran importancia a la conservación de los valores, los rasgos culturales, los lazos familiares y comunitarios y las relaciones de poder existentes, durante el curso de una modernización controlada. En tanto que el tradicionalismo por sí solo no sería más que una ideología defensiva y estática que no tendría lugar entre los conceptos aquí analizados, el neotradicionalismo suele estar ligado a otros conceptos de política, como un medio más que como finalidad. Si el desarrollo depende de las oportunidades no perturbadas de una élite económica para enriquecerse, y si las masas de la población no pueden ser incorporadas a corto plazo al proceso de desarrollo, se desprende que es esencial que se mantenga la lealtad de éstas a los valores tradicionales y a las estructuras de poder, para evitar que las desbaraten. Con tal fin, si las tradiciones realmente en vigor no sirven, el neotradicionalismo puede representar una tentativa deliberada de revivir el pasado histórico o de inventar tradiciones que se adapten a sus necesidades.

iv) *El modernismo* y v) *el indigenismo*. Estos dos enfoques antagónicos se encuentran ligados al nacionalismo, ya sea en combinación o sucesivamente. El modernismo propicia la adopción sistemática de las instituciones, los rasgos culturales y los atributos materiales de los países industrializados como medio de competir con ellos; en algunos países este enfoque ha llegado al extremo de prohibir las costumbres autóctonas y prescribir estilos europeos de vestimenta. El indigenismo constituye un rechazo de esta emulación y una determinación de adaptar las instituciones y los estilos de vida autóctonos, con fines similares de autonomía nacional. Ambos enfoques difieren del tradicionalismo o de la simple imitación en que consideran que los elementos trasplantados o autóctonos son medios para lograr un estilo autónomo y nacionalista de desarrollo.

En ambos han influido las ciencias sociales provenientes principalmente de los países industrializados: el indigenismo por la antropología que insiste en los iguales derechos de culturas diferentes a ser respetadas y a desarrollar libremente sus potencialidades; en el modernismo ha influido la sociología y la psicología social, que insisten en que el "desarrollo" exige ciertos cambios definibles de valores, motivaciones, instituciones, formas de movilidad social, estructuras familiares, etc., a fin de hacerlos compatibles con un modelo societal adaptado al cambio continuo y a la absorción de innovaciones. Algunas concepciones de la modernización hacen hincapié sociopsicológico en la importancia de las prácticas de crianza del niño en la "motivación de logro"; otras se ocupan más de las instituciones y del establecimiento de estímulos institucionalizados que impulsen la movilidad, la capacidad empresarial y la innovación.

vi) *El dualismo*. Las concepciones "dualistas" son en realidad aplicaciones especiales de los enfoques de "modernización", que se concentran en el hecho obvio de que algunos componentes de las sociedades y economías se están modernizando rápidamente, en tanto que otros parecen ir a la zaga o permanecer estáticos. El término "dualismo" se ha utilizado en varios sentidos diferentes por diversos analistas del desarrollo, pero para los fines que nos ocupan este concepto supone que el típico país "en desarrollo" contiene dos sociedades y economías muy diferentes, cuya intercomunicación es sólo limitada: una moderna, innovadora, razonablemente productiva, regida por los incentivos de mercado, en estrecho contacto con los centros mundiales, predominantemente urbana; la otra, tradicional, resistente a los cambios, de baja productividad, con poca participación en las relaciones de mercado, predominantemente rural, física y psicológicamente aislada del mundo "moderno". De las concepcio-

nes dualistas se desprende que la tarea principal de la política de desarrollo es romper el aislamiento y elevar la productividad del sector tradicional, ampliando a la vez el sector moderno a sus expensas, hasta que éste absorba a aquél en su totalidad. Las concepciones dualistas respaldan los enfoques desarrollistas que se analizan más adelante, aunque estos últimos no siempre se valen de argumentos dualistas.

vii) *El populismo*. La expresión "populista" se emplea para identificar a determinados tipos de movimientos políticos así como al conjunto de concepciones, rara vez muy explícitas o coherentes, que las rigen. De hecho, estas últimas son racionalizaciones de ciertos enfoques de la conquista del poder político más que conceptos de desarrollo, aunque proclaman que el desarrollo es su objetivo central. El ideario populista afirma que el apoyo de las masas, que se obtiene al satisfacer sus necesidades manifiestas, es la única fuente de legitimidad política; rechaza el tutelaje de las élites existentes y a la vez confía en la capacidad de un líder carismático para resolver todos los problemas; y acepta explícita o implícitamente que las medidas de redistribución inmediata son compatibles con la preservación de los principales rasgos de las estructuras políticas, sistemas de producción y régimen de propiedad vigentes. Es característico de los enfoques populistas suponer que los intereses de todas las clases sociales y grupos de intereses son compatibles, con la excepción de algunos "oligarcas" o "explotadores" contra los cuales hay que movilizar el resto de la población. Cuando el Estado tiene a su disposición recursos relativamente abundantes los enfoques populistas pueden combinarse durante un tiempo con políticas desarrollistas o incluso de corte económico liberal. Empero, no parece haber ejemplos de que dichas combinaciones hayan sido viables por mucho tiempo.

viii) *El mesianismo y el milenialismo*. Estas creencias, que difieren mucho en cuanto a sus orígenes y preconcepciones de las demás aquí analizadas, pueden considerarse no obstante como tentativas racionales de interpretar el cambio social y utilizar dicha interpretación con fines de "desarrollo", por grupos que carecen de la experiencia y educación necesarias para aplicar un enfoque más convencional. Suelen surgir entre los campesinos, las tribus que han entrado hace poco en contacto opresivo con el mundo moderno y los grupos marginalizados rurales o urbanos que confrontan una inseguridad día a día más honda. Se espera que el "desarrollo", junto con la destrucción de un orden social injusto, se produzca a través de la intervención milagrosa de divinidades o antepasados, a veces para res-

taurar una edad de oro legendaria, a veces —como en los *cargo cults* de la Melanesia—¹⁰ para ofrendar a los grupos postergados la riqueza y las fuentes de poder del mundo “moderno”. Este resultado se obtendría de ordinario mediante la celebración de rituales o actos de masas que rechazan el viejo orden y demuestran fe en la intervención milagrosa.

ix) *El legalismo del Estado bienhechor*. Las concepciones de esta índole están muy vinculadas al populismo y han alcanzado bastante influencia formal, sobre todo en el plano de las declaraciones de política internacional y nacional. Se centra en la formulación e incorporación en la legislación y en las instituciones públicas de varios derechos universales: a la educación, la salud, la seguridad social, el empleo, el nivel de vida mínimo, etc. Se supone que estos derechos son aplicables con independencia del nivel y la estructura de la producción y de las relaciones de poder en una sociedad dada, o que todas las sociedades tienen la obligación y la capacidad de transformarse para convertir esos derechos en realidades.

x) *El poblacionismo*. Hay dos puntos de vista opuestos que se centran en la población como el problema capital del desarrollo: Uno afirma que el crecimiento demográfico rápido y las poblaciones nacionales más numerosas son convenientes o esenciales para conseguir poder nacional, mercados internos más amplios y una explotación más adecuada de los recursos del territorio nacional. El otro sostiene que la obtención de tasas bajas de crecimiento demográfico es un requisito para alcanzar tasas adecuadas de aumento del ingreso por habitante y para mitigar tensiones sociales perturbadoras. (Otros ideólogos, aunque atribuyen menos importancia a los problemas de población, invierten los argumentos mencionados: el rápido crecimiento demográfico se convierte en un desafío que obliga a la sociedad a desplegar esfuerzos de desarrollo más decididos y a implantar reformas estructurales, o en una manifestación de contradicciones internas que ayudan a provocar la destrucción de un orden societal indeseable.) Hasta hace poco prevalecía en la mayoría de los países una actitud positiva frente al crecimiento demográfico rápido, como corolario de las doctrinas nacionalistas, actitud que todavía tiene influencia, sobre todo en África y América Latina. La actitud contraria se remonta a las teorías malthusianas de comienzos del siglo XIX, pero después del papel que éstas desempeñaron en esa época en Inglaterra, en la reforma de la ley sobre los menesterosos (“Poor Law”) casi no ejercieron influencia alguna en la política fiscal hasta los dos últimos decenios. Desde entonces han ocupado

¹⁰ Véase el capítulo V, nota del traductor, p. 246.

un lugar muy destacado en el pensamiento desarrollista internacional y en las preocupaciones de política de algunos Estados.

xi) *El desarrollismo*. Las proposiciones que aquí se califican de “desarrollistas” constituyen un enfoque distinto del desarrollo que surgió en los dos últimos decenios, y que ha evolucionado y se ha ampliado continuamente durante este período. En sus versiones iniciales, el desarrollismo entrañaba: a) Una preocupación primordial por elevar la tasa de crecimiento del producto nacional como objetivo de política, y por la industrialización como medio de lograrlo; b) Hincapié en el objetivo de “cerrar la brecha” entre los países “desarrollados y en desarrollo”, suponiendo implícitamente que las etapas de desarrollo de los primeros podían repetirse en otras partes a un ritmo acelerado, y que la reproducción en el resto del mundo de las pautas actuales de consumo de los países desarrollados sería viable a la vez que conveniente; c) Hincapié en el incremento de la tasa de inversión como medio de alcanzar el objetivo de crecimiento, y confianza en que fuentes externas proporcionarían la mayor parte de dicha inversión; d) Dependencia secundaria de la transmisión de innovaciones tecnológicas y administrativas a través de “expertos”. Estas características del enfoque desarrollista se han complementado o corregido gradualmente con el establecimiento institucional de la planificación en el ámbito del país, y a veces de regiones internas; con la aceptación de que las inversiones en el “desarrollo de los recursos humanos” (principalmente a través de la educación) son fundamentales; con el interés en las necesidades administrativas y de infraestructura, con las reformas estructurales —en especial la redistribución del ingreso y las reformas agrarias que eliminarían los obstáculos al uso eficiente de los recursos— y la aparición de individuos mejor dotados para asumir funciones empresariales dinámicas. El interés en los requisitos políticos del desarrollo y en la movilización de la participación popular entraña un cambio de acento más fundamental pero estas últimas características, aunque destacan ahora en la literatura desarrollista, se han revelado más difíciles de conciliar con la práctica.¹¹ La distinción entre el “desarrollismo”, con todas sus variantes, y las concepciones que se examinarán a continuación estriba en que aquél confía en que las

¹¹ Un analista distingue dos formas de ideología “desarrollista”, una tecnocrática y pura y otra populista-nacionalista. A medida que las tentativas de aplicar el enfoque tecnocrático revelaban las debilidades de éste frente a las estructuras sociales y políticas, los planificadores desarrollistas procuraban fortalecer su posición con llamamientos populistas y nacionalistas. (José A. Silva Michelena, *The Illusion of Democracy in Dependent Nations*. MIT Press, Cambridge, 1971.)

pautas existentes de crecimiento económico y de relaciones económicas en el plano nacional e internacional se pueden mejorar, racionalizar y reformar gradualmente, introduciendo a la vez cambios importantes en la distribución de la riqueza, el poder y la participación en el orden social, sin que ello exija *necesariamente* transformaciones radicales de los valores sociales, de la propiedad de los medios de producción, o de la naturaleza de las clases que dominan el proceso de desarrollo.

xii) *El comunitarismo y el socialismo basados en interpretaciones de valores religiosos y culturales.* Este conjunto de concepciones se distingue por el igualitarismo, la desconfianza del poder estatal centralizado y el rechazo de los modelos de organización productiva y de consumo individual ofrecidos por los países industrializados de altos ingresos. Se subrayan o no los objetivos de industrialización y de incremento de la productividad, en todo caso éstos están subordinados a los objetivos de distribución equitativa y de cooperación. Se descarta la estimulación al desarrollo de la capacidad empresarial individual y la competencia por recompensas materiales, que se consideran incompatibles con la clase de sociedad a que se aspira. El fortalecimiento o la creación de diversas clases de órganos intermedios entre el individuo y el Estado, en que los ciudadanos pueden participar directamente en la gestión de sus propios asuntos, tiene alta prioridad. La fe en la viabilidad y conveniencia de la producción organizada cooperativamente y en los servicios públicos bajo administración local suele apoyarse en los rasgos de solidaridad comunitaria y de ayuda mutua que se supone estarían presentes en los sistemas de valores y las estructuras sociales autóctonas preexistentes. El origen de los elementos fundamentales de esos enfoques se remonta a los postulados de ciertos teóricos sociales del siglo XIX o antes. Entre las principales variantes modernas se hallan el Gandhismo —reflejado en el movimiento de desarrollo comunitario de la India— y diversas versiones del “socialismo africano”. Estas concepciones suelen ejercer una influencia subordinada en el pensamiento de ciertos líderes políticos y sobre algunas pautas de política en marcos nacionales en que son bastante incongruentes con las estructuras principales de crecimiento económico y de cambio social, y con las prioridades de desarrollo que pueden deducirse de la asignación de recursos públicos.

xiii) *El neomarxismo, el socialismo revolucionario y el antimperialismo.* Es difícil hallar una denominación satisfactoria para el conjunto de concepciones y de enfoques de política que van a examinarse, debido al empleo polémico de las expresiones que se utilizan y a

los múltiples significados que les atribuyen las distintas corrientes de pensamiento. Entre sus características comunes se hallan: a) La evaluación de los objetivos e instrumentos de desarrollo en relación con determinadas estructuras de poder e intereses de clase, y no en términos de conveniencia abstracta; b) La afirmación de que los estilos de desarrollo de "dependencia capitalista" que prevalecen en los países del Tercer Mundo, sean o no viables en cuanto a incrementar la producción, están asociados estrechamente al incremento de la marginalización y de la desigualdad tanto en el plano nacional como internacional; c) La afirmación de que el desarrollo auténtico requiere *tanto* una combinación diferente de objetivos *como* una estrategia concebida para una clase o una alianza de clases que tengan vigor suficiente para imponer su voluntad, e intereses reales, derivados de su situación objetiva, en que la estrategia logre éxito; d) Hincapié en el papel dominante que en los procesos nacionales de crecimiento y cambio, desempeñan hoy las relaciones económicas y políticas internacionales definidas como "imperialistas".¹²

Distintos movimientos políticos y gobiernos han deducido de las proposiciones generales descritas una serie de estrategias de acción

¹² Esta posición fue resumida como sigue en un pasaje de la exposición del Ministro de Economía de Chile ante la Comisión Económica para América Latina en su decimocuarto periodo de sesiones (Santiago de Chile, 27 de abril al 8 de mayo de 1971): "Al cabo del agotamiento de las políticas sustentadas en tales concepciones se confirma que el subdesarrollo es el resultado inevitable de un patrón histórico de desarrollo, de una modalidad estructural de funcionamiento de la economía. Son los caracteres principales del desarrollo capitalista dependiente, la anarquía en la asignación de los recursos productivos, la concentración creciente de la propiedad y los ingresos, el dominio del capital extranjero sobre nuestras riquezas básicas y la desnacionalización progresiva de la economía, los que explican el conjunto de los rasgos negativos presentes en el estado y la evolución de nuestra economía, y los que explican también la decisión del pueblo de Chile de remplazar la actual estructura económica, terminando con el poder del latifundio y del capital monopolista nacional y extranjero para iniciar la construcción del socialismo. No se trata solamente de realizar las reformas estructurales necesarias para modificar las condiciones de funcionamiento de la economía y la sociedad sino de transformar cualitativamente su naturaleza. No se trata de resolver la situación al interior de los límites del sistema, sino de sustituir el sistema."

"El desarrollo es por lo tanto un proceso político, pero no porque sea resultado de una decisión política particular, sino porque constituye un proceso de cambio histórico social de naturaleza política. No surge de la voluntad de un Gobierno de realizar un determinado programa de reformas estructurales, sino de la medida en que ese Gobierno representa una resolución de las contradicciones sociales favorables a las clases cuyos intereses son los del desarrollo, la transformación de la sociedad y el establecimiento de nuevas relaciones de producción propicias a la expansión de las fuerzas productivas."

radicalmente diferentes para situaciones nacionales concretas: a) Se razona que todos los países deben pasar por un proceso de industrialización y de afirmación de la autonomía económica y política nacional y que deben adquirir un proletariado industrial de tamaño apreciable antes de estar maduros para la transformación socialista. Con este fin es preciso fortalecer la burguesía nacional, incluso a costa de extremas desigualdades sociales y de una pauta de desarrollo que más tarde habrá que revolucionar. Este razonamiento apunta a una estrategia de mediano plazo que es casi indistinguible del "desarrollismo"; b) Se razona que la situación moderna de dominio financiero y tecnológico a escala mundial del desarrollo por unos pocos países significa que los empresarios privados nacionales sólo pueden desempeñar un papel dependiente en el futuro. La industrialización dinámica sólo puede generarse mediante los esfuerzos de un estado fuerte, capaz de restringir el consumo, maximizar el ahorro y la inversión provenientes de fuentes internas, sobre todo de los sectores agrícolas, y canalizar dicha inversión hacia la industria básica. Estas condiciones no pueden cumplirse sin que llegue al poder una élite revolucionaria capaz de ejercer un control estricto sobre la participación popular, a fin de conciliarlas con las necesidades de inversión y de esfuerzo disciplinado; c) Se piensa que los sistemas políticos y económicos no pueden transformarse en las direcciones deseadas aplicando una u otra de las dos primeras estrategias, ni confiando en que los empresarios, la clase media o los trabajadores industriales organizados asumirán el liderazgo en las próximas etapas. Hay que buscar fuentes de apoyo diferentes en las poblaciones marginales urbanas, las masas rurales o la juventud. Para movilizarlos es preciso comprometerse a elevar e igualar rápidamente al de estratos superiores el consumo de los estratos más postergados, a expensas de los objetivos de inversión si es necesario, y a satisfacer las exigencias populares más apremiantes de tierra, empleo, vivienda, etc. Esta línea de razonamiento tiene cierta afinidad con el enfoque populista, pero difiere de él en que hace hincapié en el empleo de políticas redistributivas como medio de obtener respaldo para una transformación societal más trascendente; d) Se razona que las nuevas sociedad que se desea requiere también nuevas motivaciones, relaciones interpersonales y formas de participación en la gestión del orden social, aún más que cambios en la propiedad de los medios de producción. El avance hacia dichos objetivos no debe sacrificarse en beneficio de consideraciones de eficiencia productiva o control político de corto plazo. Por lo tanto, hay que recurrir lo más posible a la organización cooperativa, la gestión de los trabajadores, la des-

centralización y la iniciativa local. Todos los estratos de la población, incluidos los líderes políticos y los profesionales, deben realizar su parte de trabajo físico y emprender tareas socialmente útiles que antes se menospreciaban. Debe darse preferencia a los incentivos no materiales (satisfacción de crear, de ser útil a la sociedad, de contribuir a los objetivos nacionales) sobre los incentivos materiales; no debe fomentarse el consumo privado superfluo ni utilizarse como estímulo para incrementar la producción. Como es natural, este último criterio tiene ciertos aspectos comunes con los conceptos del comunitarismo y del socialismo basados en las tradiciones autóctonas.

En la práctica, es probable que todas estas líneas de razonamiento ejerzan, en forma simultánea o sucesiva, alguna influencia dentro de los movimientos políticos o regímenes que aspiran al cambio societal revolucionario y que provoquen contradicciones no resueltas o cambios súbitos de política.

Los diversos conceptos y corrientes ideológicas que se han resumido, aparecen con diversos ropajes y combinaciones en las declaraciones de política nacional a través del mundo. Otra cosa es su grado de influencia real en lo que ocurre y el grado en que han penetrado la conciencia de las masas populares, y a este respecto es casi imposible generalizar. Las concepciones del desarrollo y las exhortaciones ideológicas interactúan con las presiones y negociaciones de grupos de intereses, con enfoques pragmáticos o tecnocráticos, con presiones y limitaciones externas y liderazgos personalistas, a veces los encubren bajo falsas apariencias. Los contendores que luchan por el poder o líderes carismáticos que buscan una justificación que se adapte a su papel, pueden asumir posiciones ideológicas por razones tácticas. Y la disponibilidad del actual mosaico de ideologías sobre el "desarrollo", de las cuales pueden extraerse y combinar elementos para justificar casi cualquier táctica, se presta bastante para tales usos de corto plazo, por mucho que esto defraude a quienes buscan auténticas directrices de política. Para los fines que aquí nos ocupan, la clasificación de las concepciones del desarrollo debe ir seguida por una exploración de los diversos tipos de regímenes políticos que tratan de utilizarlas.

e) Los regímenes políticos y el Estado

Pese al intenso conflicto ideológico, el siglo pasado ha visto la implantación en escala mundial de sistemas notablemente uniformes de organización política nacional. Estos sistemas se han confirmado

y codificado en los últimos años por el surgimiento de organizaciones intergubernamentales que han difundido normas relativas a las funciones y atributos legítimos del Estado y que han respaldado el "desarrollo" y la "justicia social" como razones adecuadas para una intervención estatal cada vez más amplia. Se considera que el Estado moderno debe poseer órganos distintos que ejerzan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. Se considera que debe tener ministerios o departamentos sectoriales, cuyos atributos corresponden en muchos casos a los de organismos sectoriales intergubernamentales (estos últimos a menudo influyen en el establecimiento de los departamentos nacionales), y una burocracia que se contrata y funciona de acuerdo con ciertas normas. Se considera que una o más organizaciones políticas nacionales deben vincular al aparato gubernativo formal con la ciudadanía, proporcionar orientación política y representar los intereses sectoriales o locales frente a las autoridades nacionales. Asimismo, se considera cada vez más que la existencia de un mecanismo formal de planificación del desarrollo es un componente esencial del sistema.

No es de extrañar que las similitudes de la organización política formal no signifiquen similitudes en el funcionamiento de los sistemas políticos, o que las instituciones trasplantadas adopten nuevas características y funciones (si es que no se atrofian simplemente) cuando interactúan con el ambiente local.

El Estado moderno supone una difusión muy amplia entre la población de algunas formas de participación en su funcionamiento. Lo ideal sería que esto incluyera la participación activa en la selección de políticas y líderes, mediante la emisión del voto y otros mecanismos. Aun si dicha participación activa se ve minada por la apatía o si se la reprime, la población participa pagando impuestos y haciendo el servicio militar; inscribiendo los nacimientos, las defunciones, los matrimonios y la propiedad de diversas clases de bienes; obteniendo licencias para muchas actividades económicas y sociales; enviando los hijos a la escuela, etc. En su mayoría, estas formas de participación son tan rutinarias que el Estado no necesita desplegar un esfuerzo oneroso para hacerlas cumplir, aunque el elemento de compulsión y las sanciones permanecen en el trasfondo. Sin embargo, en muchos de los Estados que se organizaron más recientemente e incluso en algunos que tienen una larga historia de independencia formal, los contactos entre la mayoría de la población y las autoridades "nacionales" han sido hasta hace poco escasos e intermitentes (aunque a veces drásticos y opresivos). Las masas de la población rural, en particular, han solido experimentar cierta for-

ma de gobierno indirecto. Los tratos directos con los órganos del Estado (o con las autoridades coloniales) estaban en manos de los terratenientes, los jefes tribales, los jefes de la comunidad o de la familia extensa, etc. El individuo no esperaba influir en las autoridades ni recibir servicio alguno de ellas (salvo posiblemente la solución de controversias jurídicas). En general, si el individuo estaba consciente de la presencia de las autoridades nacionales, le preocupaba más que nada no llamar la atención de éstas sobre sí.

Hasta el presente, persisten grandes diferencias entre los países respecto a la medida en que las masas de la población han tomado conciencia de que el Estado puede ser fuente de controles, obligaciones, servicios y posibilidades de autoidentificación con objetivos que van más allá de la familia y la localidad. En algunos países la existencia y las actividades del Estado sólo han tenido hasta ahora escasa repercusión sobre la vida de sus habitantes, salvo en la ciudad capital. En otros, si bien las decisiones del Estado interfieren insistentemente en la vida de la mayoría, esas decisiones se aceptan pasivamente, sin tener conciencia alguna de la potencialidad o derecho de participar en ellas. No obstante, es más corriente que esté en marcha un proceso de difusión de conocimientos y aspiraciones, en el que algunos aspectos penetran rápidamente (identificación psicológica con determinados símbolos de la nacionalidad, expectativas de que el Estado proporcione determinados servicios), en tanto que otras formas de identificación y participación se ven disminuidas o deformadas por la fuerza de elementos antagónicos que reclaman lealtad. La identificación simbólica, tanto nacional como local, suele adoptar formas grotescas y xenofóbicas, como lo demuestra, por ejemplo, el violento partidismo que suscitan los encuentros de fútbol.

Como ya se señaló, la mayoría de los países de América Latina y algunos de otras regiones tienen una trayectoria bastante larga como naciones independientes, a la que se suma la inculcación de la autoidentificación nacional a través de la educación y otros medios, por lo que la mayoría de la población ha adquirido algunos vínculos conscientes con el Estado y cierta percepción de la posibilidad de actuar sobre él para obtener respuestas favorables a sus necesidades. En algunas otras regiones del mundo, las prolongadas luchas por la independencia nacional han comprometido a la mayoría de la población y han trastornado violentamente las pautas existentes de separatismo o aislamiento local. La urbanización y el predominio urbano cada día mayor sobre la vida rural contribuyen casi por doquier a ciertas formas de autoidentificación nacional.

El problema estriba en que el despertar de la conciencia popular sobre la existencia del Estado coincide con la aparición de exigencias, sin precedentes por lo onerosas y variadas, que se le formulan. Estas exigencias están determinadas en parte por las necesidades directas de los sectores urbanizados "modernos" de las economías y sociedades, en parte por la imitación de las realizaciones y aspiraciones de los países industrializados vinculados al concepto de Estado providente, y en parte porque los líderes políticos han tomado conciencia de las nuevas tareas que hay que emprender para fomentar y canalizar el "desarrollo". El Estado no dispone de recursos captables ni de capacidad administrativa como para satisfacer todas las exigencias que se le formulan. (En realidad, tampoco lo mismo sucede con los países industrializados de altos ingresos.) A medida que el proceso político funciona de acuerdo con el modelo adoptado universalmente y que estratos de población cada vez más amplios formulan exigencias por su intermedio, se acentúa la disparidad entre las capacidades y las aspiraciones o pretensiones. A la vez, el Estado —si lo controlan grupos que genuinamente desean el desarrollo— no puede prescindir de la movilización popular para vencer los numerosos obstáculos que se alzan en su camino.

Cabe distinguir varias modalidades principales en la conducta que adopta el Estado en estas circunstancias, aunque en cada país suelen combinarse características de más de una de ellas, u oscilarse de una a otra:

i) Regímenes basados en la negociación y la transacción entre clases y grupos de intereses, que pueden estar o no representados por partidos políticos distintos. (En algunos Estados esencialmente "unipartidistas", el partido dominante, en su estructura formal, representa una coalición de grupos de intereses.) Conforme a esta modalidad, la posibilidad de aplicar una política de desarrollo coherente depende de la estabilidad del compromiso y de la naturaleza de las partes, pero cabe esperar que se excluirán algunas opciones de política y que se adoptarán algunas medidas para mantener la transacción, cualesquiera sean sus consecuencias para el desarrollo. (No cabe esperar de una coalición en la cual los intereses de los terratenientes son el componente principal que aplique una reforma agraria radical, y es improbable que una coalición que necesita el apoyo sindical introduzca controles de salarios eficaces.) Cabe esperar asimismo una tensión constante entre la necesidad de ampliar el compromiso a fin de fortalecerlo contra alianzas optativas de fuerzas políticas, y la necesidad de restringirlo a grupos cuyos intereses realmente pueden satisfacerse en cierta medida dentro de los límites de los recursos

que controla el Estado. Estas limitaciones no significan que los regímenes de compromiso tengan que ser incapaces de adoptar un enfoque integrado de la política de desarrollo, pero establecen límites que sólo pueden apreciarse mediante el análisis de cada compromiso concreto.

ii) Regímenes comprometidos a promover los intereses de una sola clase o grupo dominante. (En apariencia, tales regímenes también pueden ser coaliciones, pero coaliciones de élites económicas y políticas tan pequeñas y de intereses tan homogéneos que los problemas de transar que afectan al primer tipo son en ellos de escasa importancia.) Los regímenes de esta índole pueden limitarse a conservar el *statu quo*, en cuyo caso su objetivo primordial sería el mantenimiento de un aparato eficaz de coacción, o pueden ir en pos del desarrollo económico rápido y concentrado, reservando la mayoría de sus frutos al grupo dominante o dedicándolos a la consolidación del poder nacional.

iii) Regímenes que confían en el apoyo popular de las masas impulsadas directamente por líderes carismáticos y no por organizaciones que representan clases o grupos de intereses, y dispuestos a sacrificar otros objetivos en aras de medidas redistributivas destinadas a fortalecer ese apoyo. Tales regímenes "populistas" por lo general no toman en cuenta los problemas planteados por la limitación de recursos y de capacidad administrativa, y además dejan intactas las fuentes de poder de los grupos amenazados por sus políticas redistributivas. Es probable que con el tiempo su situación se haga insostenible, y lleve a que se les remplace por alguno de los otros tipos de régimen; pero deja a sus sucesores un legado difícil de confrontar, de movilización y lealtad en algunos estratos de la población urbana.

iv) Regímenes que confían en el cambio estructural planificado y rápido en procura de un estilo preferido de desarrollo o de integración nacional. Dichos regímenes incluyen "sistemas de movilización"¹³ que exigen la lealtad activa y sin reservas de toda la población, pero también regímenes que reconocen diversos grados de pluralismo político y la legitimidad de la oposición. Bajo un régimen de esta índole el dilema de la participación popular se torna particularmente agudo. Comúnmente es una élite minoritaria que se identifica a sí misma con los intereses del pueblo o de la nación la que establece los objetivos principales. Estos objetivos generalmente con-

¹³ De conformidad con la definición dada por David Apter en "Political religion in the new nations", en Clifford Geertz, Ed., *Old Societies and New States*, The Free Press of Glencoe, Collier-MacMillan Ltd., Londres, 1963.

ciben destacar la participación popular no sólo como instrumento, sino como un valor en sí y un componente indispensable del estilo de desarrollo. Sin embargo, las tácticas destinadas a garantizar dicha participación se distorsionan por el temor de que el control de ella caiga en manos hostiles, por la incapacidad de satisfacer a corto plazo las necesidades populares manifiestas de empleo y mayor consumo material, y por la preocupación primordial de movilizar el poder de los trabajadores para alcanzar ciertos objetivos prioritarios.¹⁴ Así, la seudoparticipación controlada viene a sustituir a la participación autónoma, las organizaciones de clase y de grupos de intereses se convierten en instrumentos de régimen a través de la selección de sus líderes, y surge una disparidad cada vez más pronunciada entre lo que la gente desea y lo que se le dice que desea. Por cierto que la autenticidad del compromiso con la participación popular y el cambio estructural rápido también será puesto a prueba por movimientos más militantes, que cuentan habitualmente con muchos seguidores entre la juventud educada, de modo que el régimen puede encontrarse frente a un dilema aparente: represión o caos político. A semejanza de lo que ocurre con los regímenes de transacción, este cuadro más bien ominoso no significa que un régimen que se apoya en la movilización popular dirigida para realizar cambios estructurales necesariamente sea incapaz de aplicar con éxito una política integrada de desarrollo; sin embargo, apunta a la necesidad de comprender con mayor claridad los peligros que acechan en el camino.

En todos los tipos de regímenes, pero sobre todo en los tres últimos, el reconocimiento de su legitimidad por diferentes clases sociales o corrientes de opinión se transforma en un problema de importancia cada vez mayor a medida que se conoce mejor la importancia de la acción estatal y se amplía la gama de posibles clases de regímenes. Cabe suponer, implícita o explícitamente, que la legitimidad deriva del respaldo que dan al régimen la clase dirigente hereditaria tradicional, los propietarios, las fuerzas armadas como custodios de los valores "nacionales", la gente "educada", el "pueblo" (excluyendo en cierto sentido a las élites), la "clase trabajadora", etc. Los elementos articulados presentes en los grupos o clases que no son considerados fuentes de legitimidad, no ven motivo alguno para

¹⁴ El estudio ya mencionado de las élites en Venezuela, destaca la medida en que éstas, aun cuando en principio deseen introducir cambios sociales radicales, conciben a las "masas" en función de estereotipos, no se sienten verdaderamente urgidos a solucionar sus problemas y desestiman la posibilidad de que las masas participen en forma autónoma en la búsqueda de soluciones. (Frank Bonilla, *The Failure of Elites*, MIT Press, Cambridge, 1971.)

otorgar legitimidad al régimen, y no vacilan en boicotearlo o subvertirlo.

En todos los tipos de régimen, pero sobre todo en el tercero y en el cuarto, el liderazgo personalista ha revestido primerísima importancia. Para las masas que se incorporan ahora a la vida política nacional es más fácil identificarse con un líder que con un partido o con el propio Estado. Incluso en países con movimientos políticos vigorosos, coherentes ideológicamente y dotados de complejos mecanismos administrativos y de planificación, la autoridad personal parece indispensable para que el sistema funcione. De aquí que —como bien se sabe— se espera de los líderes más de lo que éstos pueden realizar. Les es difícil evitar convicciones personales de ser infalibles o indispensables, y con el tiempo su rigidez y alejamiento de las reales limitaciones de recursos y las verdaderas actitudes populares pueden generar una crisis que arrase tanto con los logros como con los errores.

En todos los tipos de régimen, el Estado (definido como el poder ejecutivo sumado al aparato administrativo) parece tener una tendencia inherente a buscar mayor autonomía en relación con los movimientos políticos, los grupos de intereses organizados, las clases sociales, y las fuerzas externas de cuyo apoyo tiene que depender. La burocracia tiende por naturaleza a identificarse con el Estado y a buscar mayor autonomía para ir en procura de sus propios objetivos. Empero, estas tendencias se ven afectadas constantemente por: i) rivalidades dentro del poder ejecutivo, que obligan a sus componentes a buscar apoyo fuera del aparato estatal; ii) objetivos divergentes del poder ejecutivo (que representa el liderazgo político nacional) y de la burocracia; iii) objetivos divergentes dentro de la burocracia (por ejemplo, los burócratas que se mueven en las esferas superiores tratan de imponer sus conceptos de desarrollo, de racionalizar procedimientos, de mejorar su *status* y sus ingresos; los burócratas en posiciones inferiores buscan seguridad en el empleo, oportunidades para recibir sobornos y ayudar a los parientes, horas de trabajo que faciliten el aprovechamiento de fuentes de ingreso adicionales). Por lo tanto, el interrogante que está pasando a primer plano, a saber, la medida en que el Estado puede tener un papel autónomo o “tecnocrático” en la promoción de una política de desarrollo dada, no puede responderse de un modo genérico; depende no sólo del tipo de régimen político sino también de la fuerza y coherencia relativas de los elementos que forman el Estado en casos concretos.

f) Influencias y limitaciones externas

Ya se ha destacado que la capacidad para orientar el crecimiento económico y el cambio societal en el plano nacional está limitada por las manifestaciones penetrantes y complejas de la interdependencia mundial. Esto es tan evidente que no requiere mayor examen, y en todo caso no es nuevo; en la mayoría de los países en cuestión las influencias y limitaciones externas de hoy fueron precedidas por sistemas de dominación colonial o semicolonial todavía más inhibidores. En cambio, merecen mayor estudio el carácter contradictorio de las influencias y limitaciones actuales, y la internalización simultánea de varias interpretaciones e ideologías que les conciernen. Los países que procuran desarrollarse confrontan no sólo una afluencia prácticamente incontrolable de elementos políticos, económicos y culturales procedentes de otros países, sino también una afluencia de teorías y consejos sobre cómo abordar estos fenómenos, basados la mayoría de estos últimos ya sea en la experiencia de los países en que los fenómenos se originaron o en un modelo estandarizado y simplificado de "país en desarrollo". Las manifestaciones más recientes de las influencias y limitaciones externas pueden clasificarse como sigue:

i) *Políticas*. La mayoría de los países del Tercer Mundo han asumido compromisos internacionales y se hallan en relaciones de dependencia con otros países que establecen límites a la clase de régimen que pueden adoptar y la clase de política que pueden seguir. En muchos casos es posible desafiar esos límites sin que haya muchas probabilidades de provocar consecuencias serias. En otros, los límites son más bien estrictos y su inobservancia introduce la posibilidad de sanciones que van desde la intervención directa a la discriminación comercial o la suspensión de la ayuda externa. Rara vez están los límites claramente definidos: a menudo el gobierno no puede saber si el cuestionamiento de estos límites ha de tener repercusiones serias hasta que intenta hacerlo. Los términos explícitos de los compromisos están a veces en contradicción con su sentido implícito: por ejemplo, el compromiso puede estipular la aplicación de procedimientos democráticos y la ampliación de los derechos humanos, pero con el supuesto tácito de que el Estado dependiente no permitirá que estos elementos conduzcan al triunfo de ideologías o políticas inadmisibles; o bien puede estipular que la planificación global del desarrollo y las reformas estructurales son un requisito para obtener ayuda externa, con el supuesto tácito de que no se permitirá que ellos afecten determinados intereses del socio domi-

nante. Otra clase de compromiso político internacional está basado en las afinidades étnicas, religiosas, ideológicas o regionales, entre países que tienen niveles de desarrollo similares. Tales compromisos "horizontales" constituyen cada vez más un medio de contrarrestar las desventajas que ofrecen los compromisos "verticales" contraídos con países que poseen poder y riqueza muchísimo mayores. Sin embargo, su éxito depende de un equilibrio delicado y de una recíproca indulgencia entre países que difieren considerablemente en cuanto a regímenes políticos e intereses económicos de corto plazo (por ejemplo, países que compiten por la exportación de un solo producto agrícola o mineral).

ii) *Económicas*. Hasta el momento, los países que hoy procuran desarrollarse han participado en la economía mundial como abastecedores de materias primas y como mercados para los bienes manufacturados. Sus esfuerzos por escapar de este papel insatisfactorio mediante la industrialización basada en la sustitución de importaciones ha permitido a algunos de ellos elevar sus ingresos por habitante y diversificar sus economías, pero les ha acarreado también nuevas formas de dependencia, y restricciones en la formulación de políticas. Las industrias nuevas requieren insumos importados y en épocas de crisis de balance de pagos es más difícil prescindir de ellos que lo que era prescindir de anteriores importaciones de bienes de consumo. La capacidad de endeudamiento ha llegado casi al límite, dado que las salidas de capital para la amortización de deudas comienzan a equiparar o a superar a las entradas. En general, las industrias se están expandiendo de modo más dinámico en la producción de bienes de consumo duraderos y de diversos artículos no esenciales, cuya demanda difícilmente puede conciliarse con las prioridades de desarrollo o de justicia social; y el control de la producción industrial está pasando progresivamente a manos de empresas transnacionales, en un momento en que los propios países industrializados observan que las corrientes de inversión internacionales, la participación externa en el crecimiento económico y las consecuencias sociales de la demanda de automóviles y otros bienes de consumo durables generan problemas de política cada vez más difíciles y mal comprendidos. Entretanto, el crecimiento industrial de los países del Tercer Mundo no ha aminorado su dependencia de la relación de intercambio para las exportaciones de materias primas. Sus esfuerzos por irrumpir en el mercado internacional de bienes manufacturados, ya sea en los países de altos ingresos o en el propio mundo en desarrollo, han obtenido sólo éxitos limitados y localizados, y el progreso ulterior se ve amagado por las tendencias protec-

cionistas generales en los países de altos ingresos. En general, las relaciones de intercambio han sido favorables para los países exportadores de ciertos productos, sobre todo minerales, y muy desfavorables para otros, pero en ambos casos sus fluctuaciones han restringido la capacidad nacional para planificar con eficacia, y últimamente han estimulado nuevas formas de solidaridad internacional, al unirse los países productores para obtener mejores condiciones (en el caso del petróleo) o salvaguardar las fuentes de sus exportaciones (en el caso de las pesquerías).

iii) *Tecnológicas*. El crecimiento económico y el cambio social en los países del Tercer Mundo están modelados inevitablemente por innovaciones tecnológicas concebidas para sociedades muy diferentes y para diferentes escaseces relativas de capital y de mano de obra. Ha habido muchas declaraciones sobre la necesidad de contar con capacidad de creación, de selección y de adaptación frente a este problema, pero casi ninguna acción efectiva. La gama de innovaciones científicas y tecnológicas que pueden transformar la vida humana en el futuro, incluso más que en el pasado, es muy amplia: la medicina, los anticonceptivos, las comunicaciones, la producción agrícola e industrial, son sólo algunas de las esferas en que dichas innovaciones pueden tener importancia. Cualquiera de éstas puede provocar cambios incalculables, positivos o negativos, en las opciones que se ofrecen a quienes formulan las políticas y en las capacidades para controlar el cambio. Al mismo tiempo, la sola expectativa de constantes innovaciones tecnológicas procedentes del extranjero puede estimular una desafortunada predisposición a esperar que surjan soluciones milagrosas para los problemas del desarrollo.

iv) *Culturales*. No corresponde examinar aquí el tema extremadamente complejo y controvertido de la dependencia cultural. No hay por qué deplorar la difusión de influencias culturales foráneas y el surgimiento de algunos rasgos de una cultura mundial, ya que son inseparables de las esperanzas puestas en el desarrollo. No obstante, para los fines que nos ocupan, es necesario mencionar que la estandarización a escala mundial de determinadas instituciones y expectativas culturales "oficiales" dificulta la experimentación y adaptación nacionales. Esto puede observarse con toda claridad en la educación. Se ha subentendido que uno de los objetivos centrales del Estado moderno ha de ser el mantenimiento de un sistema educativo dividido en tres niveles, de cobertura universal en el nivel primario y progresivamente más selectivo y diversificado, pero lo más incluyente posible, en los niveles secundario y superior. El contenido que debe enseñarse a cada nivel e incluso las edades a las cuales

los alumnos deben ingresar a la escuela y dejarla, son dictados por la práctica de los países urbanizados que fueron los primeros en generalizar la educación, exista o no un legado colonial directo. En todos los niveles, pero sobre todo en el nivel superior, los educadores de los países más nuevos se basan en los modelos de países más antiguos y reciben el asesoramiento de los colegas que pertenecen a estos últimos. La educación de adultos y la educación ligada al trabajo, aunque ensalzada en las declaraciones de política, no han podido hallar funciones realmente importantes. No cabe duda de que el basarse en gran parte en sistemas educativos más "desarrollados" ha sido inevitable y tiene justificación; sería absurdo que cada país intentara estructurar un sistema educativo completamente original a partir de fuentes nacionales. Sin embargo, el trasplante de sistemas —que en la práctica se han deformado por no haberse podido universalizar la educación básica y por una concentración desproporcionada de los recursos en los niveles medio y superior— ha estado unido a grandes esfuerzos desperdiciados y mal orientados, ha tendido a confirmar las desigualdades sociales y está produciendo ahora una disparidad cada vez mayor entre la oferta educativa y las necesidades de desarrollo. Además, los modelos educativos están en crisis en sus países de origen, se cuestiona a fondo su viabilidad futura y esta crisis repercute en las crisis educativas, muy diferentes, del resto del mundo.

Por cierto que las influencias y limitaciones descritas y otras similares no son solamente *externas*. Todas ellas se internalizan en cierta medida, al pasar a identificarse con los intereses y perspectivas de ciertas clases y grupos del país y actúan sobre la economía y la sociedad nacionales a través de ellas. Esto resulta evidente cuando se trata de influencias ideológicas y de pautas de consumo, y también se cumple con las influencias de poder político, económicas, tecnológicas y culturales. Los contendores políticos basan su conducta en la identificación con determinados compromisos internacionales y modelos externos. La desnacionalización del control de la economía va acompañada por la contratación de gerentes y proveedores nacionales que se identifican con los intereses de las empresas transnacionales. Los profesores se identifican con la comunidad académica internacional y buscan su aprobación. Los profesionales y técnicos procuran formarse en el exterior e internalizan más tarde normas y preferencias foráneas para ciertas especialidades. Los investigadores científicos se concentran en los problemas que preocupan a los centros mundiales. Cuando los miembros de estos grupos no pueden modificar el medio nacional en forma que corresponda

a dichas preferencias, tienden a abandonarlo definitivamente. La internalización de las influencias externas puede observarse incluso entre los científicos sociales cuya labor consiste en interpretar y explicar las sociedades nacionales.

Sin embargo, en este punto conviene hacer una advertencia. Hasta hace poco en la mayoría de los análisis de problemas del desarrollo —salvo los marxistas— se prestaba escasa atención a las influencias y limitaciones externas. En la actualidad, en muchas partes del mundo, se está observando el fenómeno inverso: la “dependencia”, definida a menudo con vaguedad, se ha aceptado como un fenómeno que explica todas las deficiencias del desarrollo nacional. Diversos autores han señalado que los ataques aparentemente revolucionarios contra la dependencia pueden servir como racionalización de actitudes de pasividad y pesimismo respecto de las potencialidades nacionales: nada puede hacerse mientras algún cataclismo internacional no alce la carga de la dominación externa.

Asimismo, es evidente que una actitud de rechazo sistemático de las influencias externas puede enmascarar, a su modo, una verdadera absorción continua de influencias externas de otra índole. Esta última situación es particularmente visible entre la juventud educada cuyas actitudes de rechazo de las instituciones y de las pautas de consumo de los centros mundiales se inspiran íntegramente en las adoptadas por la juventud de esos mismos centros.

3. LAS SITUACIONES NACIONALES: ALGUNAS CONSECUENCIAS PARA LA VIABILIDAD Y ALCANCE DE UN ENFOQUE “UNIFICADO” DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

El análisis precedente, aunque muy simplificado, sugiere que:

i) Todas las sociedades nacionales, cualesquiera que sean sus niveles de ingreso y sus formas de evolución económica, política y social, encaran muchos arduos problemas comunes cuando tratan de aplicar políticas más coherentes, viables y equitativas. Estos problemas amenazan continuamente con quedar fuera de control debido al ritmo acelerado de los cambios en materia de tecnología, organización y control de la producción y la comercialización, crecimiento de demografía y redistribución de la población, medios de comunicación de masas, normas culturales, formas de solidaridad humana, y relaciones internacionales de poder. El supuesto de que en el mundo hay algunos países “desarrollados” o “modernos” que han solucionado sus problemas principales y que pueden servir legítimamente de

modelos para el resto no ha demostrado ser una orientación fidedigna para elaborar políticas.

ii) Los problemas de los países denominados habitualmente "en desarrollo" o "del Tercer Mundo" derivan en parte de su propia evolución histórica, en parte de su dotación de recursos y en parte de sus relaciones de dependencia con respecto a los centros mundiales de riqueza y poder. Sus situaciones nacionales presentan muchas contradicciones internas que derivan del carácter desequilibrado de sus actuales procesos de cambio y de la introducción fragmentaria y continua de influencias y presiones procedentes de los centros mundiales, los que hoy también experimentan cambios rápidos y contradictorios. Las situaciones nacionales aúnan un grado considerable de estabilidad y resistencia al cambio en algunos aspectos, una adaptabilidad flexible en otros y una gran inestabilidad aparente en otros. Toman muchas formas sin precedentes, en que los atributos autóctonos y foráneos adquieren significados nuevos a través de su interacción recíproca. Cabe suponer que tales formas y sus cambios no son producto del azar, que un estudio acucioso sobre la evolución de cada país revelaría una continuidad mayor que la que se aprecia superficialmente, y que los atributos preexistentes fijan límites a las formas que pueden surgir.

iii) Las capacidades de desarrollo y los enfoques adecuados frente a una política de desarrollo dependen, primero, de las características de cada país que son, inflexibles al menos a corto plazo; segundo, de las características que se modificarán a diversos ritmos mediante el proceso de desarrollo mismo, pero que no pueden transformarse abruptamente; tercero, de las coyunturas de fuerzas sociales y políticas internas y de oportunidades y limitaciones externas que pueden cambiar con rapidez y con frecuencia, en sentido favorable o desfavorable. Sería ingenuo suponer que un mejor conocimiento de estas diferentes clases de factores y una mayor aptitud para predecir los cambios allanarían por sí solos el camino para formular políticas de desarrollo más viables, pero sin dicho conocimiento es difícil esperar progresos importantes en la formulación y aplicación de políticas.

iv) Pese a la creciente interdependencia internacional no hay buenas razones para suponer que las ciento y tantas unidades nacionales existentes en el mundo puedan o deban tratar de seguir las mismas sendas hacia futuros órdenes sociales semejantes. En cualquier situación nacional dada podrían ser viables varios enfoques optativos, o combinaciones optativas de objetivos, instrumentos y fuentes de respaldo político, y cada uno de ellos entraña diferentes ventajas y peligros, y equivale a un estilo de desarrollo distinto. La

practicabilidad de toda senda de desarrollo dada dependerá no sólo de la situación nacional objetiva, sino también de la interpretación subjetiva de ella que hacen los actores políticos, de los valores que se hallan tras dicha interpretación, y del grado de congruencia entre la interpretación, los valores y la situación real.

Casi todos los países están "en desarrollo", en el sentido de que están adquiriendo actividades económicas, instituciones políticas y clases o grupos sociales "modernos" adaptados a cierta variación de los valores y estilos de vida característicos de los países industrializados de altos ingresos. El resto de su población se ve afectada en muchas formas por este "desarrollo", lo deseen o no, pero está recibiendo pocos beneficios incontrovertibles de éste, y, al hacer un balance, en muchos países puede estar perdiendo. En el presente estudio se plantean en muchos contextos diferentes dos preguntas claves, que apuntan hacia las opciones fundamentales en materia de políticas nacionales: ¿Pueden los modelos de desarrollo actuales, cualesquiera sean sus modificaciones, superar la diferenciación entre una minoría que participa en el desarrollo y una mayoría que lo soporta? Si ello no es posible, ¿cuáles serían los requisitos para que los diferentes estilos de desarrollo fueran compatibles con la acentuación constante de la participación y el bienestar de la mayoría? Las respuestas a estas preguntas que se plantean los sectores articulados de las sociedades "en desarrollo" dependen inevitablemente del modo en que el "desarrollo" los afecte, y los sectores articulados coinciden en gran medida con los grupos que se benefician con los estilos de desarrollo actuales. Esto no significa que todos ellos adhieran a los estilos que satisfacen sus intereses inmediatos, pero sí que hasta cuando critican o rechazan esos estilos y afirman la necesidad de que exista un orden social más equitativo, surgen con nitidez contradicciones y ambigüedades no resueltas en cuanto a objetivos y modos de vida.

v) El Estado "nacional", o el Estado que aspira a construir la nacionalidad, constituye inevitablemente el marco de referencia principal para la formulación de políticas y actividades conexas relacionadas con el desarrollo, y sus actuales deficiencias para lograr estos fines en gran parte del mundo se han sintetizado en la expresión peyorativa de "Estado blando". Sin embargo, un Estado "blando" no puede convertirse en "duro" en lo que concierne a la política de desarrollo, simplemente por la voluntad de los líderes políticos, expresada en normas y exhortaciones. No hay sustituto para el apoyo de grandes fuerzas sociales auténticamente dispuestas a fortalecer la capacidad del Estado para promover una concepción dada del desa-

rollo, dotadas —o en busca— de normas internalizadas de conducta y de organización social compatibles con dicha concepción. La falta de dichas fuerzas tal vez no impida que el Estado emprenda una vasta gama de actividades convenientes, pero su eficacia y coherencia seguirán siendo relativamente débiles.

vi) El Estado "nacional" no es hoy el único marco de referencia para la formulación de políticas, y puede que para muchos de los países más pequeños ni siquiera sea el más importante para el futuro. Las posibilidades de contrarrestar con mayor eficacia que hasta ahora las debilidades inherentes al Estado mediante acciones en los planos supranacional y subnacional merece un examen sistemático, aunque tales acciones tienen sus propias limitaciones y exigen además el apoyo activo de fuerzas sociales importantes. Pueden distinguirse provisionalmente los niveles siguientes, relacionándolos con diferentes funciones de la política de desarrollo:

<i>Niveles</i>	<i>Funciones</i>
Mundial (el sistema de las Naciones Unidas)	<p>Establecimientos de normas mediante convenios intergubernamentales.</p> <p>Investigaciones y debates de expertos sobre los problemas y políticas del desarrollo.</p> <p>Cooperación técnica, incluida la capacitación.</p> <p>Cooperación financiera.</p> <p>Asignación de ayuda material (alimentos, artículos médicos, socorro especial en casos de desastre, etc.).</p> <p>Reglamentación de las relaciones comerciales.</p> <p>Reglamentación del transporte y de las comunicaciones internacionales.</p> <p>Mantenimiento de la paz, mediación entre los Estados.</p> <p>Integración económica.</p> <p>Acción conjunta para fortalecer la autonomía incluida la negociación conjunta con los centros mundiales.</p> <p>Mancomunicación de recursos científicos, tecnológicos, culturales y educativos mediante proyectos e instituciones conjuntos.</p> <p>Integración del transporte y de las comunicaciones.</p> <p>Unificación o confederación política.</p> <p>Integración del desarrollo industrial (mediante convenios sobre la distri-</p>
Regiones del mundo (delimitadas por alguna combinación de proximidad geográfica, relaciones económicas, afinidades culturales y valores comunes)	
Subregiones o agrupaciones dentro de las regiones del mundo	

Niveles**Funciones****Estados "nacionales"**

Principales regiones internas (definidas por interrelaciones económicas, afinidades culturales o configuraciones geográficas)

Principales divisiones administrativas (pueden tener o no los mismos límites que las regiones principales)

Subregiones, regiones para fines especiales, divisiones administrativas menores

Zonas y ciudades metropolitanas

Localidades (comunidades urbanas, distritos rurales, aldeas, barrios, etc.)

Los movimientos políticos, las instituciones sociales sectoriales, etc.,

bución de las nuevas empresas nacionales destinadas a servir el mercado subregional).

Integración de sistemas educativos, incluidos acuerdos entre universidades para utilizar instalaciones y medios comunes y evitar la duplicación.

(Además de las funciones correspondientes a las regiones del mundo).

Marco de referencia para el proceso político de toma de decisiones y para la movilización popular.

Captación de parte del ingreso nacional mediante impuestos, etc., y su asignación a programas y proyectos de desarrollo.

Mantenimiento de los servicios públicos principales.

Conservación del orden público.

Planificación para localizar industrias, sistemas de transportes y energía, servicios públicos.

Planificación para distribuir los recursos del sector público y para explotar los recursos naturales.

Mecanismos para que los grupos de intereses regionales participen en el proceso de planificación.

Responsabilidades delegadas por el Estado o reservadas constitucionalmente en materia de formulación de políticas y planificación en algunas esferas, captación y asignación de recursos, mantenimiento de servicios y conservación del orden público.

Similares a las precedentes.

Planificación del medio físico (además de muchas de las funciones enumeradas para otras divisiones internas).

Autogobierno directo.

Control sobre la prestación de servicios de infraestructura y sociales o participación en ella.

Creación y gestión cooperativa de empresas agrícolas e industriales.

pueden tener jerarquías de niveles similares para la formulación de políticas y la ejecución de actividades.

vii) Todo liderazgo político que intenta acelerar y canalizar el proceso de desarrollo tendría, en principio, mayores posibilidades de hacerlo con eficacia si está informado adecuadamente acerca de todos los factores pertinentes, si es capaz de interpretarlos mediante una teoría de desarrollo y puede actuar sobre ellos en función de un sistema coherente de valores sociales traducidos en objetivos concretos. Hasta el momento, resultaría difícil demostrar que algún liderazgo político ha alcanzado realmente este ideal, y en el mundo real lo más que cabe esperar es una serie de aproximaciones precarias a él. Entre las limitaciones y los dilemas que se alzan en el camino de la acción planificada racionalmente en procura de objetivos se hallan los siguientes:

a) Es improbable que los nuevos regímenes políticos empeñados en el desarrollo acelerado estén plenamente conscientes del carácter de los mecanismos sociales que militan contra los cambios, o incluso de las inhibiciones que entrañan sus propios intereses y fuentes de respaldo más circunscritos. La ejecución eficaz de toda decisión importante exige cierto grado de meticulosidad en su preparación y de un esfuerzo persistente en su ejecución que no cabría esperar si se toman en cuenta considerando simplemente los obstáculos más manifiestos. Al mismo tiempo, las reformas difíciles suelen ser más viables al iniciarse un nuevo régimen. Hay razones poderosas para tratar de hacer muchas cosas con rapidez, a fin de demostrar eficacia y consolidar el respaldo popular. Sólo cuando los proyectos están en marcha se revelan los obstáculos ocultos y se combinan con los defectos resultantes de una información inadecuada, una preparación apresurada y las deficiencias de los agentes burocráticos. El régimen corre el riesgo entonces de que las energías de los líderes y funcionarios más capaces se malgasten en pugnas sobre problemas secundarios, disminuyendo así la capacidad para planificar y coordinar. Hasta el momento, el sistema de planificación formal no ha hecho mucho por prever estos peligros y precaverse contra ellos, en parte al parecer porque los planificadores han prestado escasa atención al verdadero funcionamiento de las estructuras sociales y políticas y a las resistencias que un tipo de programa dado podría encontrar, incluso cuando el problema es iterativo y existe información histórica sobre la suerte de anteriores tentativas para solucionarlo. (La historia prolongada e iterativa de las políticas destinadas a conciliar el crecimiento económico, la justicia social y el control de la inflación en países como Chile ilustra esta incapacidad para apren-

der de la experiencia de los predecesores.) Sin embargo, por bien que el régimen político comprenda el dilema fundamental, no se puede evitar enteramente el conflicto entre las necesidades de acción rápida y la preparación cuidadosa de las decisiones.

b) Todos los regímenes políticos deben procurar la conciliación de los recursos que controlan con la consecución de diversos objetivos, a ninguno de los cuales puede otorgárseles prioridad absoluta. Es inevitable que haya tensión entre los requisitos para lograr diferentes objetivos que son inseparables del estilo de desarrollo que se desea, pero pueden hallarse técnicas objetivas razonables para conciliar tales requisitos. Otras demandas de recursos derivan de la necesidad de asegurarse el respaldo político o a la aquiescencia de diversos grupos de intereses, para precaverse de conflictos inmanejables con regiones internas o clases sociales descontentas, para conservar el orden público y para encarar las presiones y exigencias externas. Las respuestas a muchas de estas demandas tienen que guiarse por la intuición política respaldada por la experiencia anterior.

c) Los regímenes políticos, incluso los más autoritarios, nunca representan una unidad completa en materia de objetivos o tácticas. Diferentes concepciones sobre cuáles son las prioridades compiten por los recursos de modo manifiesto o encubierto. Tal vez sea difícil contestar la pregunta de *quién* decide en definitiva sobre los objetivos y asignaciones, y la necesidad de evitar conflictos abiertos dentro del régimen puede que haga conveniente asignar recursos sobre la base de precedentes o de la influencia relativa de los contendores.

d) Todos los regímenes políticos se ven empujados tanto desde dentro como desde fuera de sus propias filas, a hacer más cosas de las que en realidad pueden realizar, y a hacer cosas que se contraponen entre sí. Si los líderes tienen un concepto relativamente claro de las prioridades del desarrollo, pero carecen del respaldo firme de fuerzas sociales identificadas con esas prioridades, tal vez traten de llevarlas a cabo sin hacerlas explícitas, dando en apariencia igual importancia a otras demandas, pero aplacándolas con asignaciones nominales, proyectos experimentales o promesas. Todos los regímenes basados en transacciones han seguido en cierta medida esta táctica. Tal vez sea una manera bastante práctica e inevitable de lograr que las cosas importantes se hagan, hasta cierto punto y para determinados fines, pero tiene desventajas evidentes. Restringe el uso eficaz de las técnicas de planificación formales, que tendrían un carácter más bien decorativo si se las introdujera (a menos que el régimen mantenga en secreto las actividades de planificación);

excluye la posibilidad de participación popular racional (o incluso de oposición racional), y fomenta la tendencia (poderosa en todo caso) a que las empresas privadas o familiares tengan precedencia sobre el bienestar público.

viii) Las potencialidades y limitaciones de la investigación de las estructuras sociales y políticas con miras a formular directrices no se han definido aún de modo satisfactorio. Los sociólogos y los científicos políticos tienen una predisposición comprensible a abundar en consideraciones del inmenso valor que sus teorías y técnicas de investigación podrían tener para los líderes y planificadores políticos. En la actualidad se les acepta considerando a veces su propia valoración en forma positiva o negativa —por ejemplo en el Tercer Mundo se sospecha que ciertas investigaciones de las ciencias sociales podrían estar patrocinadas secretamente por los organismos militares o los servicios de inteligencia de ciertos países “avanzados”. No obstante, conviene tener presente que: a) Conocer mejor una situación equivale necesariamente a ser más capaz de manipularla; el conocimiento acabado de las dificultades puede inhibir tanto como favorecer una acción determinada;¹⁵ b) Como ya se señaló, las tácticas del liderazgo político pueden ser incompatibles con una formulación explícita de los problemas estructurales de carácter social y político que lo enfrente públicamente a opciones conflictivas. En tal caso la utilidad principal de la investigación de los científicos sociales para el régimen sería la de justificar la postergación de esas decisiones por la conveniencia de esperar hasta que se haya completado la investigación (observación que se ha formulado a menudo en relación con otras líneas de investigación “con miras a establecer políticas”); c) Las diferentes teorías vigentes de la ciencia social conducen a conclusiones mutuamente incompatibles relativas a los requisitos sociales y políticos que son esenciales para el desarrollo; d) Las técnicas de investigación de las ciencias sociológica y política requieren largo tiempo y son onerosas, y rara vez conducen a resultados incontrovertibles que merezcan a los planificadores tanta confianza como un estudio de viabilidad para un proyecto de desarrollo industrial. Los intentos serios de investigar las estructuras sociales y políticas para fines de política en el plano nacional han sido escasos y, por muy interesantes que hayan sido sus conclusiones,

¹⁵ Albert Hirschman ha identificado un “principio de la mano oculta” que fomenta las acciones de desarrollo ocultando las dificultades, e interesa así a los gobiernos en la ejecución de tareas necesarias que de otra manera no se emprenderían. (*Development Projects Observed*, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1967.)

éstas generalmente se han deducido mucho después de haber pasado la coyuntura política en que su empleo habría tenido utilidad ¹⁶ (evidentemente, los problemas de la investigación "operacional" de la ciencia social en el plano local son diferentes, y es de presumir que menos formidables); e) Muchos científicos sociales cuestionan tan a fondo la capacidad de los regímenes existentes en sus países de promover un estilo aceptable de desarrollo, que no tienen interés en emprender investigaciones ni en prestar los servicios de asesoramiento. Si lo hacen, es seguro que sus conclusiones se estrellarán con la orientación política global y con las fuentes de apoyo del régimen; f) En general, cuando los formuladores de políticas y los planificadores solicitan la intervención de los sociólogos y de los científicos sociales, estiman que éstos deben limitarse a aconsejar sobre los "obstáculos" políticos y sociales que deben evitarse o eliminarse para aplicar políticas cuyas directrices principales ya están fijadas. Los científicos sociales, aunque favorezcan dichas políticas en sus líneas generales, sostienen que esto revela desconocimiento de la verdadera importancia de los factores sociales y políticos y de la contribución que pueden hacer al marco político fundamental. En la práctica, las intervenciones de los científicos sociales destinadas a "solucionar problemas" parecen haber tenido pocos resultados tangibles en la ejecución de políticas y planes. Su participación más sistemática en todas las etapas de la toma de decisiones y en la preparación de planes exige una difícil modificación de ideas preconcebidas, tanto por parte de los científicos sociales como de los líderes políticos y de

¹⁶ Las investigaciones sobre las "élites" y el "conflicto y consenso" en Venezuela, realizados por el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) conjuntamente con el centro de estudios internacionales del Massachusetts Institute of Technology, constituyen un ejemplo sumamente interesante. La iniciación de dichos estudios en 1963 derivó en parte de la preocupación creciente de la Comisión Económica para América Latina por el inadecuado conocimiento de los requisitos sociales y políticos para lograr una planificación eficaz del desarrollo. Las investigaciones que recibieron el apoyo decidido del gobierno venezolano, señalaron que sólo mediante la interacción estrecha y concentrada en los problemas entre los decisores y los investigadores podía lograrse una convergencia útil de la teoría social, los datos de investigación, las opciones de valor y la finalidad política. Las investigaciones en el terreno, las tabulaciones y los análisis de datos duraron varios años. La primera publicación detallada sobre los resultados (sobre todo respecto a metodología) apareció en versión preliminar en 1966 y en su forma definitiva en 1967. (Frank Bonilla y José A. Silva Michelena. *A Strategy for Research on Social Policy*, MIT Press, Cambridge, 1967.) Los principales resultados técnicos fueron publicados en dos volúmenes en 1971, y los autores se muestran francamente escépticos sobre la probabilidad de que se utilicen en la política nacional.

los planificadores. La capacidad de los primeros para prestar asesoramiento está condicionada por sus valores y por el prisma teórico a través del cual interpretan los cambios; la capacidad de los últimos para recibir asesoramiento está condicionada por otros valores, por ideas preconcebidas sobre la índole del desarrollo, y también por la índole de las fuerzas sociales de las cuales depende su poder. El presente capítulo, dentro de la gama de interrogantes que plantea, sugiere las dificultades confrontadas por el científico social y el formulador de políticas que buscan conjuntamente un conocimiento utilizable acerca de la influencia de los problemas estructurales de carácter social y político sobre lo que este último trata de hacer.

ix) Se emplaza cada vez más a los individuos que están calificados para ocuparse de la planificación del desarrollo o de la investigación social con fines de política; a formular sus valores de modo explícito, a armonizar con ellos sus teorías, intereses en materia de investigación y conclusiones de política, y a decidir en consecuencia la forma que debe tomar su participación en la formulación de políticas y en los procesos de planificación de sus propios países. El papel tecnocrático neutral asignado anteriormente a los planificadores viene siendo rechazado por muchos de los propios planificadores y sustituido por un papel "comprometido".¹⁷ Aquellos que aceptan el emplazamiento deben buscar sus propias respuestas a una serie de preguntas, que van desde lo más general a lo más particular:

Primero, ¿quién está planificando y por qué, y cuáles son las verdaderas funciones de la planificación en una sociedad dada?

Segundo, ¿tiene el régimen político existente objetivos de desarrollo que merezcan la participación y apoyo del planificador?

Tercero, ¿ofrecen las oportunidades y limitaciones que presenta la situación nacional (incluida la naturaleza de la base de poder del régimen) verdaderas posibilidades de alcanzar dichos objetivos?

Cuarto, si sus respuestas a la segunda y tercera preguntas son negativas o con reparos, ¿brindaría su hipotético desempeño público como planificador o asesor oportunidades razonables de contribuir a la formulación de objetivos más satisfactorios y de modificar positivamente las oportunidades y limitaciones?

Quinto, si su respuesta a la cuarta pregunta es negativa y sus va-

¹⁷ Véase, por ejemplo, Enrique Browne C. y Guillermo Geisse, "¿Planificación para los planificadores o para el cambio social?", *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 1, 3, octubre de 1971. Las actitudes de esta especie son más incipientes entre los planificadores del desarrollo que tienen formación en economía e ingeniería, que entre los planificadores del medio físico o los sociólogos.

lores le exigen sin embargo una participación activa en procura del desarrollo, ¿qué funciones le brindarían mayores probabilidades de desempeñarse con eficacia: funcionario o "experto" internacional, teórico académico o investigador, crítico social independiente o periodista, activista de grupos de intereses o de partidos políticos, profesional en ejercicio (ingeniero o médico, por ejemplo) o empresario privado? (Varias de estas funciones significan realmente una opción a favor de lo que se ha denominado "contraplanificación": la elaboración de alternativas sistemáticas frente a las políticas y planes del régimen vigente, la identificación de las fuerzas sociales capaces de remplazarlo y la formulación de estrategias para dichas fuerzas.)

Sexto, si sus respuestas a las preguntas anteriores son al menos condicionalmente afirmativas, ¿qué clase de enfoque de política y planificación tendría mayores probabilidades de combinar la factibilidad en el futuro inmediato con una contribución satisfactoria a los objetivos de largo plazo? (En circunstancias en que el régimen político es capaz de obtener un grado de consenso elevado en respaldo de objetivos coherentes, y en que su capacidad para actuar de manera eficaz y autónoma es vigorosa, el planificador puede estimar con justicia que una de las más urgentes consiste en fortalecer aún más dichas capacidades mediante la formulación de una detallada estrategia de largo plazo que incorpore la imagen de la sociedad futura deseada. En otras circunstancias quizá se precise un enfoque muy flexible e innovador, que se adapte a crisis y cambios constantes de oportunidades y fuentes de respaldo político; la estrategia de largo plazo sería aquí prematura. Y en circunstancias en que el grado de coherencia interna, el control de la situación y la información que tiene el régimen son muy limitados, el planificador podría concentrarse razonablemente en la planificación de proyectos de corto plazo y en el mejoramiento de la información, evaluando los proyectos en términos de objetivos generales no controvertibles.)

En tanto que el planificador tecnocrático puede estar demasiado pronto a servir a cualquier amo y demasiado dispuesto a desentenderse de los factores sociales y políticos que influyen en la viabilidad de sus planes, el planificador "comprometido" puede confiar demasiado en su aptitud para juzgar las necesidades sociales mejor que los líderes políticos, y ser demasiado propenso a racionalizar cualquier decisión que tome. El paso de las concepciones tecnocráticas a las concepciones comprometidas de la planificación va acompañado invariablemente por afirmaciones de que la participación popular es indispensable, pero no necesariamente por una disposición más auténtica de parte del planificador para acoger formas autónomas

de dicha participación. El mayor conocimiento que los planificadores y científicos sociales orientados hacia la política tengan de las estructuras sociales y políticas como fenómenos que pueden manipularse desde arriba en aras de una concepción dada de desarrollo no contribuirá mucho a resolver los problemas planteados en el presente capítulo. La senda de progreso más promisoría se halla en otra dirección: en aumentar y difundir tanto como sea posible, en toda la sociedad, la capacidad de tomar decisiones racionales e informadas.

Sin embargo, no hay motivos para suponer que los progresos en esta última empresa hayan de ser rápidos o fáciles. Entretanto, los especialistas denominados "planificadores" continuarán encarando situaciones ambiguas, en las que no podrán estar seguros de los resultados de su labor, sea su orientación tecnocrática o de otra índole. Se hizo notar antes que un régimen dado es capaz de actuar de acuerdo con cierta clase de recomendaciones y no con otras. No obstante, hay muchos regímenes que acogen o toleran estudios y recomendaciones de políticas provenientes de organismos planificadores y de asesoramiento, siendo poco probable que actúen de conformidad con ellos. Las propuestas de reformas trascendentales pueden tomarse como consignas "inofensivas" que permiten al régimen hacer gala de progresista, o incluso desterrar reformas practicable más limitadas e inmediatas que el régimen prefiere no emprender. Por otra parte, la difusión en estudios de planificación semioficiales de diagnósticos y recomendaciones que no se ven reflejados en la práctica gubernamental, puede significar que ciertas interpretaciones de los problemas están cobrando influencia, y pueden volverse dominantes luego de un cambio de régimen, o de un cambio de poder dentro del régimen. En varios países las partes diagnósticas de ciertos planes nacionales anteriores contenían evaluaciones de las estructuras sociales, de situaciones de dependencia externa, etc., que no se tuvieron en cuenta en las partes operativas de los planes y que pudieron descartarse en esa época, tildándolas de mera fachada. Sin embargo, estos diagnósticos reaparecieron varios años más tarde como auténticos principios rectores en los planes de otros regímenes. Un criterio para juzgar si pueden desempeñar la segunda función sería el balance entre precisión y retórica en las recomendaciones de políticas, y la medida en que los planificadores pueden apoyarlas en la investigación.

V. Centros nacionales y grupos locales o unidades sociales: problemas de comunicación y participación

1. INTRODUCCIÓN

Todo estilo de desarrollo exige cambios de gran alcance en las formas en que las personas se relacionan entre sí y con el Estado. Lo ideal sería que tales cambios se orientaran hacia una sociedad más abierta y mejor integrada, en que hubiera más libertad para elegir y mayores posibilidades de establecer vínculos de asociación voluntarios, y en que todos tuviesen derecho a opinar sobre la composición de las autoridades, tanto locales como nacionales. El individuo y la familia contraen una gama más amplia de obligaciones para con el Estado y exigen a éste un espectro más amplio de servicios y protección. Se necesitan canales institucionales que se van estableciendo según las necesidades, para la interacción cada vez más compleja de la información, persuasión, negociación, presión, resistencia y control entre el grupo local y las autoridades nacionales. En principio, los cambios de esta naturaleza deberían responder a un criterio mínimo para un estilo de desarrollo aceptable: el aumento de la capacidad de la sociedad de funcionar, en el largo plazo, para el bienestar de todos sus miembros.

Es evidente que las actuales pautas de cambios sólo corresponden de manera parcial y deformada a este cuadro ideal. Se observa casi en todas partes que las autoridades nacionales se sienten insatisfechas o alarmadas por las deficiencias que presentan los mecanismos de transmisión entre ellos y las masas de la población. Tal insatisfacción quizá sea más pronunciada en los países cuyos dirigentes políticos tienen objetivos de desarrollo coherentes y sienten la urgencia de alcanzarlos. Entre los grupos de población locales o unidades sociales primarias se observan —en distintos contextos nacionales o combinaciones aparentemente incompatibles dentro de un mismo contexto— exagerada fe en la capacidad del Estado de satisfacer las necesidades locales; marcado escepticismo acerca de la buena voluntad y competencia de las autoridades que representan al Estado; apatía o aparente rechazo ante los estilos de vida y formas de movilización asociados a su estilo de desarrollo preferido; brotes de violencia que muchas veces se centran en problemas que parecen ajenos al desarrollo o al bienestar de las personas interesadas; o

una estrecha concentración en ciertas pautas de progreso de la familia o del grupo, acompañada de la apropiación selectiva de los servicios presuntamente igualitarios que ofrece el Estado, en desmedro de lo que parecen ser los requisitos mínimos para que el orden social más amplio sea viable.

Los intentos de explicar tales deficiencias han tomado varias direcciones distintas aunque no siempre incompatibles: i) incompatibilidad de las estructuras de poder nacionales y locales con la participación autónoma y organizada de las masas de la población; ii) incapacidad de las actuales pautas de crecimiento económico y cambio societal, con sus rasgos de creciente desigualdad, dependencia y marginalización, de abrir el camino a tal participación; iii) incongruencia entre los valores y motivaciones dominantes en la sociedad y las relaciones de participación constructivas o de cooperación; iv) inadecuación de los actuales modelos de instituciones locales y de relaciones institucionalizadas entre los grupos locales y el centro nacional a las circunstancias de los países que las han copiado del extranjero; v) incapacidad del ser humano y de sus instituciones de hacer frente a las continuas adaptaciones que exigen los cambios tecnológicos y la ampliación sin precedentes de la gama de posibles estilos de vida, que en un trabajo reciente se denominó "shock del futuro".¹

El presente capítulo se ocupa de una dicotomía que puede expresarse de distintas maneras, cada cual con diferentes connotaciones: entre el Estado "nacional" y el grupo o comunidad "local"; entre el "centro" y la "periferia"; entre los que detentan el poder en el plano nacional y los grupos primarios o "unidades sociales" a los cuales debe llegar ese poder en la medida en que sea real. La dicotomía presenta un aspecto espacial: el mecanismo estatal y los que detentan el poder se concentran en un punto del territorio nacional, y el grado de distancia material es un factor que complica o debilita sus vínculos con las unidades sociales. Sin embargo, para los efectos del presente trabajo las distancias culturales y las formas y grados en que los grupos se insertan en los sistemas nacionales de producción, comercialización, empleo y comunicaciones son más importantes que la distancia geográfica. En lo que toca al aspecto "inferior" de la dicotomía, las páginas que siguen se centran en situaciones en que la interacción directa entre los individuos —exista ella o no— es posible, y también en las organizaciones, instituciones y agrupaciones informales a través de las cuales tiene lugar la interacción entre los individuos y el centro de poder nacional. Estas

¹ Alvin Toffler, *Future Shock*, The Bodley Head, Londres, 1970.

situaciones y agrupaciones corresponden en gran medida a localidades geográficas, pero la urbanización, la movilidad cada vez mayor de la población tanto rural como urbana, y la expansión de las redes de comunicación nacionales, hacen que la correspondencia sea día a día menor. En el presente capítulo, la expresión "unidad social" se utiliza a falta de otra mejor, para no hacer demasiado hincapié en la índole "local" de los fenómenos que se estudian.²

A través de todo el trabajo, se procurará ofrecer una doble perspectiva:

a) Se partirá del supuesto de que en todas partes el Estado procura abrir y controlar canales de comunicación y movilización, y al mismo tiempo debilitar o dominar las instituciones que ponen en peligro sus objetivos o rivalizan con él al reclamar lealtad. También se supondrá que en todas partes esta lucha se complica, desvía o paraliza en cierta medida por la interacción en el plano nacional de los distintos centros y grupos de poder que pueden influir o vetar las actividades del Estado; por la insuficiencia de la información y de los conocimientos que hay dentro del Estado acerca de la realidad de las situaciones locales, y de las consecuencias que acarrearán las acciones que puede emprender, y por las características especiales de los agentes burocráticos del Estado y de otros intermediarios (políticos, magnates, dirigentes de organizaciones de masas) entre el Estado y la unidad social básica. Las autoridades nacionales requieren instituciones e iniciativas locales coherentes procedentes de las unidades sociales para alcanzar objetivos que no pueden lograr por mandato o a través de la asignación directa de recursos; por lo general tienen cierta conciencia de esta necesidad. Al mismo tiempo, suelen no tener una idea clara de lo que puede lograrse y de cómo lograrlo y se ven limitados por el temor de que las iniciativas locales escapen a su control e impongan exigencias poco deseables, o incluso caigan en manos de sus enemigos.

² La expresión "unidad social", según se la utiliza en el presente trabajo, comprende grupos grandes compuestos de subunidades y físicamente dispersos (ciudades, partidos políticos nacionales, etc.), siempre que tengan cierta capacidad de actuar consciente y colectivamente, y también grupos pequeños, simples y capaces de interacción directa (barrios, clubes, filiales de sindicatos, etc.). El presente capítulo se ocupa principalmente de los últimos, pero no puede dejar de prestar cierta atención a las grandes unidades compuestas. Normalmente el individuo pertenece a varias clases de unidades sociales y el número y complejidad de sus relaciones depende del lugar que ocupa en el sistema de estratificación social y de su grado de integración en la sociedad nacional. Véase un análisis detallado del significado y clases de "unidades sociales" en Amitai Etzioni, *The Active Society*, The Free Press, Nueva York, 1968.

b) Asimismo se partirá del supuesto de que los miembros de las unidades sociales, en la medida en que tengan conciencia de la intromisión de un centro de poder superior en sus propias vidas, tratan de utilizar a sus agentes y recursos para sus propios fines —que pueden o no ser compatibles con los del Estado— y de protegerse contra las intervenciones del Estado que les parecen peligrosas o inconvenientes. Esta pugna puede fragmentarse cuando cada individuo o familia se disputa el apoyo del centro de poder, y puede dar lugar a bandos con objetivos diferentes o conducir a un frente común ante el Estado. En la práctica, algunos problemas que entrañan establecer contactos con centros de poder superiores tienden a desmembrar la unidad social y otros tienden a unirla; algunos sólo interesan a un número reducido de sus miembros, otros a la mayoría. Lo más probable es que la movilización de toda la unidad en torno a un problema determinado sea infrecuente y transitoria. La lucha librada desde abajo, así como los esfuerzos que realiza el Estado desde arriba, es en gran parte ineficaz, orientada en sentido errado e incluso contraproducente, cuando se dan circunstancias típicas de pugna de objetivos dentro de la unidad social, de cadenas de intermediarios que deforman los mensajes que se transmiten hacia arriba o hacia abajo y de escasa información y conocimientos, en el ámbito local, sobre los recursos de que dispone el Estado, los grupos de poder que lo controlan y las razones tras las actividades estatales confrontadas. Obviamente, la capacidad de las distintas unidades y de los elementos sociales que los componen de actuar deliberada y colectivamente varía mucho; en casi todos los marcos nacionales de hoy la mayoría de la población está restringida a realizar intentos esporádicos, mal enfocados y fragmentarios para hacer frente al Estado. A medida que avanzan el crecimiento económico y la urbanización, las unidades sociales capaces de actuar deliberada y colectivamente por lo general acrecientan su tamaño relativo y amplían la gama de intereses que representan; pero también pueden aumentar el tamaño absoluto y la desventaja relativa de las unidades sociales que no están en condiciones de hacerlo. En todo caso, hay que tener presente que las funciones de cualquier institución u organización que afecta la vida de los miembros de las unidades sociales primarias, ya sea que se introduzcan desde fuera o que las genere la propia unidad, serán vistas de muy distinta manera por los diversos interesados, quienes de alguna manera se esforzarán por manejar la institución u organización y evitar que ésta los maneje.

2. INSTITUCIONES, ORGANIZACIONES Y CANALES DE COMUNICACIÓN "LOCALES"

a) *Las agrupaciones "tradicionales": familia, vecindario, comunidad, tribu, agrupación religiosa*

Cuando el "desarrollo" y la "modernización" se plantean como objetivos nacionales, cabe examinar cuidadosamente las agrupaciones sociales preexistentes determinadas por la historia. ¿Son "obstáculos"? ¿Ofrecen "oportunidades"? ¿Deberían eliminarse, pasarse por alto, reformarse o fortalecerse? La respuesta a tales preguntas ha estado determinada por las diversas "concepciones unificadoras" o ideologías sobre el desarrollo que se analizaron en el capítulo anterior, más que por la naturaleza de las agrupaciones. Desde un punto de vista económico liberal, por ejemplo, las agrupaciones "tradicionales" son obstáculos al libre mercado y a la movilidad de capital y de la mano de obra. Desde el siglo XIX, los regímenes liberales han procurado, a través de la legislación, debilitar la familia ampliada, eliminar la tenencia común de la tierra, etc. Desde un punto de vista neotradicionalista, estos mismos vínculos son medios indispensables para frenar y controlar los cambios sociales, pese a que no hacen una contribución positiva al desarrollo. Las políticas de "gobierno indirecto" aplicadas por muchos regímenes coloniales derivaban lógicamente de esta posición. Desde el punto de vista comunitario, los mismos vínculos ofrecen valores y modelos de organización social que son componentes indispensables del estilo de desarrollo preferido. Desde el punto de vista desarrollista o neomarxista la evaluación de las agrupaciones "tradicionales" se centraría más en sus características específicas en relación con tácticas de corto plazo y la viabilidad de programas concretos.

Sería demasiado ambicioso pretender resumir en el presente capítulo hasta las características fundamentales de la gran cantidad de escritores antropológicos y sociológicos sobre las unidades sociales primarias, sus tendencias con relación al cambio y sus consecuencias para la política de desarrollo. Por el momento, lo más que puede hacerse es destacar algunas características que parecen particularmente aplicables. La lista podría ampliarse fácilmente:

i) Las clases de fuerzas externas a que están sujetas actualmente las agrupaciones preexistentes tienden a producir, no un debilitamiento general de los vínculos "tradicionales", sino más bien una diferenciación cada vez mayor de funciones y de la capacidad de utilizarlas de los distintos estratos o subgrupos sociales. Este es par-

ticularmente evidente en el caso de la familia ampliada o clan, a medida que la expansión del empleo público, del empleo asalariado en general y de la educación, multiplican las formas en que una red de lazos de parentesco puede promover los intereses de sus miembros. Hasta los elementos menos influyentes de la sociedad procuran vincularse con estas redes a través de lazos de parentesco rituales (como el compadrazgo) y relaciones patrón-cliente. Sin embargo, en lo que toca a estos últimos elementos es posible que la familia nuclear se convierta en la última fuente precaria de seguridad recíproca. La distinta capacidad de mantener redes extensas de parentesco puede contribuir mucho a acentuar la desigualdad y la marginalización sociales.

Los vínculos comunitarios con base local son objeto de tensiones de muchas clases. En algunos pocos casos, los rasgos previos de solidaridad e igualitarismo se mantienen a costa de rigideces, aislamiento y resistencia a la innovación (cabe señalar, por ejemplo, el papel de los gastos ceremoniales obligatorios como medio de impedir que los miembros de la comunidad acumulen riqueza). Con mayor frecuencia, si la organización comunitaria no se desintegra, se convierte en instrumento de los elementos que están en mejores condiciones de adaptarse a los cambios, de aprovechar las oportunidades de mercado y de establecer vínculos con los centros de poder nacionales. En las comunidades, como en los grupos unidos por parentesco, la distinta capacidad de establecer vínculos externos útiles (por ejemplo, a través de migrantes bien organizados establecidos en la capital) puede tener influjo decisivo en el aumento de la desigualdad, dentro de las comunidades o entre ellas.

ii) La aparente universalidad de las agrupaciones sociales básicas no significa que el papel que desempeñan sea igualmente importante en todas partes. En algunas sociedades quizá tengan suficiente fuerza (o inercia) como para configurar un patrón de "desarrollo" singular (como en el Japón) o malograr la capacidad nacional de adoptar un estilo cualquiera de desarrollo (como sucede en algunas partes de Asia meridional, a juicio de Gunnar Myrdal). En otros lugares quizá su cohesión haya sido más bien aparente que real, incluso antes de los últimos decenios en los cuales el crecimiento y el cambio se han acelerado.³

³ "El norte de África ni siquiera se divide en instituciones. La razón por la cual es tan difícil concebir la sociedad Maghrebi es que se trata de una vasta agregación de camarillas. No se distribuye en agrupaciones grandes y bien organizadas —partidos, clases, tribus, razas— espeñados en una lucha a largo plazo por lograr poder... Estas características, que descuellan tanto en otras

iii) Los cambios "recientes" no son necesariamente todo lo recientes que parecen a primera vista y las agrupaciones sociales "tradicionales" pueden ser bastante recientes, al menos en lo que toca a la función que desempeñan. En la historia moderna, casi todo el mundo se ha visto afectado por fuerzas destructivas tanto internas como externas, aunque comúnmente tales fuerzas tuvieron efectos más limitados y se hicieron sentir con intervalos de tiempo mayores que las que se manifiestan hoy. Las políticas de los regímenes coloniales respecto a tenencia de la tierra, impuestos, contratación de mano de obra y administración local, así como el doloroso proceso de incorporación de Estados políticamente independientes al sistema de mercado mundial como productores de materias primas, sólo requieren una breve mención. Diversos estudios han señalado que a menudo lo que parecen ser agrupaciones locales tradicionales y estáticas son en realidad producto de la defensa contra fuerzas externas e incluso de la imposición directa por tales fuerzas. El aparente aislamiento total y las formas primitivas de subsistencia de algunos grupos tribales a menudo pueden atribuirse al retraimiento y empobrecimiento impuestos por la agresión externa.

iv) En muchos países, la mayor parte de la población rural ha vivido hasta ahora en agrupaciones locales dominadas o "cautivas" cuya capacidad de ejercer iniciativas es mínima. Esto se aplica a situaciones locales muy variadas; no sólo a las familias de los trabajadores que residen en las grandes propiedades bajo sistemas equivalentes a servidumbre o peonaje, y a las familias de arrendatarios o aparceros, sino también a comunidades que poseen tierras y que aparentemente se bastan a sí mismas, pero que se encuentran dominadas por camarillas locales de funcionarios, comerciantes y prestamistas. En estas circunstancias, la estructura de poder local y la estrategia deliberada de los que detentan el poder insisten en establecer comunicación "vertical" —entre las distintas familias separadas de campesinos o trabajadores rurales y el terrateniente, el funcionario local, el comerciante o el prestamista— y desalientan la

partes del tercer mundo, aparecen por cierto en la superficie de la vida. Pero no son más que superficie. Quien las tome por más (como hace la mayoría de los observadores extranjeros, pero casi ninguno del país) comprueba que la sociedad se desintegra constantemente entre sus manos. Analizadas más de cerca, todas las estructuras —familia, aldea, clan, clase, secta, ejército, partido, élite, estado— resultan ser constelaciones provisionales de sistemas de poder en miniatura, nubes de micropolíticas inestables que rivalizan, forman alianzas, adquieren fuerza y muy pronto, al ampliarse demasiado, vuelven a fragmentarse." (Clifford Geertz, "In Search of North Africa", *New York Review of Books*, 16, 7, 22 de abril de 1971.)

comunicación "horizontal", encaminada a la acción colectiva entre familias que se hallan en el mismo nivel económico y social.⁴ El individuo o la familia busca un protector que les ofrezca cierto grado de seguridad a cambio de sumisión y retribuciones materiales. Lo hace rivalizando con sus iguales, y sus expectativas se condicionan por el criterio que los antropólogos dominan del "bien limitado" —es decir, la cantidad de recursos o beneficios es fija y lo que reciben los demás disminuye la propia participación potencial. La unidad que busca protección puede ser toda la comunidad, o bien la familia nuclear o ampliada, sin que esto altere esencialmente la naturaleza vertical y competitiva de las comunicaciones.

En los sistemas de este tipo los que detentan el poder en el plano local han procurado monopolizar el papel de intermediarios; se ha desalentado o impedido la comunicación vertical directa entre el grupo rural local y los centros de poder superiores. En las actuales circunstancias, esto ya no es posible, y el individuo o grupo rural comienza a tratar de soslayar la estructura de poder local; pero sigue utilizando sus antiguas tácticas cuando pide ayuda y protección al Estado y sus dependencias. Los peticionarios y delegaciones se trasladan a la capital del país, hacen antesala para ser recibidos por el Jefe del Estado y los ministros y llevan obsequios a los eventuales intermediarios. Las giras de los dirigentes políticos nacionales también se aprovechan para reclamar. Las relaciones de los grupos rurales con diversas instituciones y organizaciones "modernas", que se analizan más adelante en el presente capítulo, conservan en gran medida los matices de los sistemas preexistentes de dominio y comunicación vertical.

v) Hasta hace poco, casi en todo el mundo las agrupaciones religiosas servían de punto focal de solidaridad local y de enlace con la sociedad más amplia, a través de creencias y ritos compartidos, y también a través de los esfuerzos unificadores de los sacerdotes o maestros de la secta en cuestión. En distinta medida, las comunidades religiosas servían de agentes del Estado y de las élites locales, pero también actuaban como rivales y defensores de ciertos valores y necesidades populares frente a los centros de poder nacionales y locales. En la actualidad, las está disminuyendo la importancia de las manifestaciones más localistas y tradicionales de la religión, como el apego a santuarios y festivales locales, pese a su tenacidad. Hay dos fenómenos bastante diferentes que se destacan cada vez más; en primer lugar, surgen nuevas creencias y ritos, o nuevas variantes de

⁴ Véase José Matos Mar y otros, *Dominación y cambios en el Perú rural*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1969.

credos y ritos tradicionales (sectas mesiánicas, el *Cargo Cult*,* etc.), que pretenden ser capaces de encarar las fuerzas de cambio y que atraen numerosos adherentes; en segundo lugar, las jerarquías de las organizaciones religiosas establecidas, particularmente en sus niveles inferiores, difunden mensajes muy diferentes a los del pasado, incluidas muchas variantes del nacionalismo, el comunitarismo y el socialismo. Es posible que en algunas sociedades estas fluctuaciones de la observancia y los credos religiosos tengan escasa importancia frente a la disminución general de la participación religiosa organizada. En otras, por el contrario, su importancia futura para las relaciones entre el centro de poder nacional y las unidades sociales primarias puede ser al menos tan grande como la de los partidos políticos "modernos" y de las organizaciones "modernas" de grupos de intereses.

b) Instituciones locales introducidas o apropiadas por el Estado

En los países cuya población es predominantemente rural, el Estado comúnmente ha tratado de alcanzar sus objetivos de recaudar impuestos, mantener los caminos y otras obras públicas fundamentales, preservar el orden público y reclutar soldados principalmente a través de intermediarios no burocráticos —terratenientes, autoridades tradicionales de las comunidades campesinas, caciques, arrendadores de impuestos y sacerdotes. Los sistemas de dominio antes descritos fueron aceptados por el Estado mientras sus beneficiarios no desafiaban directamente a los que detentaban el poder nacional. (En la práctica, tales beneficiarios a menudo eran los que detentaban este poder). Las poblaciones urbanas se vieron sometidas mucho antes a la administración directa del Estado, a menudo después de prolongadas luchas libradas por éste contra la tradición de autonomía municipal.

En los últimos tiempos se han producido dos cambios de vasto alcance y casi universales en las relaciones entre los grupos de población local y el Estado:

i) Han aumentado enormemente la proporción de la población que habita las zonas urbanas y el tamaño de las aglomeraciones urbanas. La población urbana es más fácil de someter a controles di-

* El *Cargo Cult* es un movimiento político-religioso entre los nativos de diversas islas del Pacífico sur, que se caracteriza por la convicción de que los antepasados regresarán en barcos o aviones trayendo cargamentos de productos suficientes para satisfacer todas las necesidades, con lo cual será innecesario trabajar y se liberarán del dominio blanco. [T.]

rectos del Estado, tiene más acceso a los servicios estatales y necesita con mayor urgencia de tales servicios. Al mismo tiempo, la población urbana es mucho más capaz que la rural de ejercer presiones concentradas sobre el Estado. Sin embargo, la urbanización rápida y concentrada comúnmente rebasa la capacidad del Estado de ampliar y reformar la administración urbana y los servicios urbanos preexistentes. De esta manera, paradójicamente, el crecimiento de las aglomeraciones urbanas más grandes acompaña la aparición de nuevas formas de dominio o gobierno "indirecto" y de comunicación vertical a través de los jefes políticos locales, y de nuevas formas de autonomía local *de facto* y de comunicación horizontal a través de las organizaciones defensivas vecinales, particularmente entre los precaristas urbanos.

ii) El Estado se ha encargado de extender a las zonas rurales una gama cada vez más amplia de mecanismos administrativos, servicios y programas de reforma; éste es sólo uno de los aspectos de un proceso más general de "urbanización" económica, cultural y política del campo, a medida que aumenta el predominio de la población urbana y de los estilos de vida urbanos. En sus estructuras formales, los nuevos mecanismos y servicios tiene un alto grado de uniformidad a través de todo el mundo. Como sucede con las instituciones nacionales de las que dependen, se han basado principalmente en los modelos que ofrecen los países que se urbanizaron e industrializaron con anterioridad, y que se han diseminado a través de administraciones coloniales y, más recientemente, de asesores internacionales.

En términos generales estos nuevos mecanismos y servicios pueden clasificarse de la siguiente manera:

i) *Representantes locales de la autoridad general del Estado (gobernadores, intendentes, funcionarios de distrito, etc.) nombrados por el poder ejecutivo nacional y responsables ante él.* Por lo general, la principal función de estos representantes es mantener el orden público, y tienen bajo sus órdenes destacamentos locales de la policía nacional. Asimismo, suelen tener funciones oficiales de supervisión o coordinación de las actividades locales de los organismos públicos sectoriales y de los órganos electivos del gobierno local, aunque quizá estas funciones no estén bien definidas ni sean eficaces. En la mayoría de los países, tal sistema de representación local de las autoridades centrales tiene una larga historia, pero el papel que desempeñan los representantes locales ha ido variando gradualmente —sobre todo frente a la población rural— desde constituir un refuerzo de las atribuciones extralegales de los magnates locales a la intervención

directa en los asuntos de los núcleos de población más pequeños para apoyar programas y políticas nacionales.

ii) *Organos de autogobierno elegidos en el ámbito local.* Aquí la interacción entre lo nacional y lo local, entre las instituciones "modernas" basadas en concepciones de participación igualitaria de la ciudadanía en los asuntos públicos y las relaciones de poder preexistentes, lealtades tradicionales, sistemas de tenencia de la tierra, etc., se hace particularmente compleja y confusa. En muchos países los órganos locales electivos han tenido repetidos altibajos originados por variaciones políticas ocurridas en el plano nacional. Como su introducción suele obedecer más a la política nacional que a una evolución histórica de las instituciones internas hacia la democracia, tienen pocas posibilidades de sobrevivir cuando cambia la política nacional. Cualquier extensión real de la participación en el poder a través del derecho a voto otorgado a trabajadores rurales y pequeños agricultores en general, o a castas o grupos étnicos localmente dominados, comúnmente ha sido incompatible con la estructura de poder preexistente. Así, es posible que la introducción de órganos de gobierno local electivos simplemente ofrezca a los grupos locales dominantes un mejor medio de legitimar su poder ante las autoridades centrales, si los trabajadores rurales votan de acuerdo con las instrucciones que les imparte el terrateniente. O bien la población del centro municipal más o menos urbano monopoliza las ventajas del gobierno local y se excluye o manipula a la mayoría rural. En general, parecería que los procedimientos supuestamente democráticos de elecciones locales son menos eficaces para defender los intereses de los estratos postergados que las estructuras administrativas controladas directamente por las autoridades nacionales, cuando a éstas les interesa doblegar las estructuras de poder locales y estimular el cambio. Al mismo tiempo, cuando en el plano local hay fuerzas de cambio en actividad, la introducción de elecciones locales puede tener un importante efecto catalizador con diversos resultados posibles: mayor participación en el poder y más voluntad de cooperar para promover los intereses de la comunidad; inversión de las relaciones de poder y aparición de una nueva élite local; pugnas interminables entre bandos que persiguen el apoyo de los centros de poder superiores, o renovada sumisión de los estratos postergados que han tratado de valerse del sufragio. De hecho, la introducción de órganos de autogobierno electivos en el plano local pueden acarrear consecuencias diametralmente opuestas, según el marco en que se introduzcan y las circunstancias de su introducción. Sin embargo, es un aspecto casi universal el hecho de que los recursos de

que disponen los órganos locales de autogobierno son demasiado pequeños como para permitirles realizar las funciones que se les confían formalmente. En la mayoría de los casos, las autoridades nacionales no les dan suficiente poder para establecer impuestos de significación o, si lo hacen, los grupos locales dominantes pueden impedir que se haga uso efectivo de tales atribuciones (en especial cuando se pretende gravar la propiedad de la tierra). De esta manera, la energía del órgano local se absorbe en una interminable serie de apelaciones y maniobras (que suelen incluir la amenaza de desórdenes) con el objeto de obtener recursos de las autoridades centrales y de sus dependencias. Una vez más, la comunicación vertical desplaza a la comunicación horizontal, y a menudo hay profunda rivalidad entre las municipalidades para obtener el favor del Estado.

iii) *Organismos sectoriales de servicios públicos relacionados con educación, salud, extensión agrícola, comercialización, créditos, vivienda, seguridad social, etc.* La aspiración de universalizar los servicios suministrados por tales organismos, el crecimiento de los contingentes de profesionales y funcionarios utilizados para este fin, la introducción de los servicios en las zonas rurales y en los tugurios urbanos y la generación de algunas expectativas en relación con ellos en casi toda la población, se cuentan entre las tendencias modernas más difundidas. El contenido de los servicios que se prestan en el plano local y su distribución entre las unidades sociales son producto de presiones procedentes de muchas direcciones; no cabe esperar que satisfagan en su totalidad las aspiraciones de cada parte interesada, es probable que haya efectos secundarios que ninguna de ellas espera ni desea y es muy posible que el servicio termine por servir sólo a sus propios funcionarios.

iv) *Organismos o programas de movilización y participación encaminados a cambiar las formas de vida y actitudes locales de acuerdo con los valores o aspiraciones de desarrollo de las autoridades nacionales.* Los programas de "desarrollo de la comunidad" son los ejemplos más destacados. La mayoría de estos programas no han respondido a las esperanzas cifradas en ellos, ya sea porque el apoyo que se les presta en el plano nacional es débil o ambivalente, porque hay excesiva concentración en los cambios de corto plazo cuantificables (construcción de obras públicas locales, adopción de nuevas técnicas de producción), porque se eluden los problemas que presentan las estructuras de poder locales o bien porque falta comprensión de los fundamentos de las formas de vida que se proponen cambiar. No obstante, tales programas han contribuido, junto con muchas otras formas de intervención estatal, a producir cambios irreversibles

en las situaciones locales, y particularmente en las actitudes hacia el Estado mismo. En muchos países los programas de esta naturaleza han desaparecido gradualmente, o se han convertido en canales rutinarios para distribuir servicios públicos y subsidios que ya no se distinguen claramente de las filiales locales de los organismos públicos sectoriales. Sin embargo, si los elementos que dominan en el Estado conciben seriamente el cambio estructural y la movilización popular como componentes de su estrategia de desarrollo, no pueden dejar de buscar mecanismos institucionales más eficaces para alcanzar estos fines, remplazando pero también aprovechando la experiencia adquirida a través de los esfuerzos localizados anteriores. Tales fines y los medios adoptados se relacionan con la gama de organizaciones "voluntarias" que se analizarán más adelante. Algunos regímenes revolucionarios, comprometidos no sólo a cambiar las formas de vida y relaciones de poder locales, sino también a transformar todo el sistema de relaciones entre lo "urbano" y lo "rural" para dar tratamiento más equitativo a este último, han ido mucho más lejos en la introducción de agentes externos de cambio, que incluye el traslado en gran escala de profesionales y juventud urbana instruida a las localidades rurales. La sección final del presente capítulo volverá sobre las opciones de que dispone el Estado, en determinadas circunstancias, para orientar la movilización y estimular el cambio en las unidades sociales.

v) *Organismos de estadística, inscripción y licencias.* El funcionamiento del Estado moderno depende mucho de la disposición de sus habitantes a proporcionar información sobre ellos mismos y a someterse a sistemas de inscripción y licencias en lo que toca a muchas actividades y formas de propiedad. El esfuerzo por obtener información sobre la población rural y convencer a ésta de que las exigencias estatales de información e inscripción son legítimas, es pues un componente importante de la expansión general de las relaciones entre el Estado y las localidades. Pero dista mucho de haber sido uno de los más exitosos. Tanto para los grupos dominantes como para los subordinados, la información es un arma que eventualmente puede utilizarse en su contra, pese a que algunos tipos de información (por ejemplo, los títulos de dominio inscritos) también pueden ser un medio muy importante de autodefensa.

c) *Organizaciones voluntarias para movilizar y aglutinar intereses*

En algunas sociedades campesinas y algunas sociedades urbanas pre-industriales, como China, ha habido durante mucho tiempo or-

ganizaciones con filiales locales para promover los intereses de sus miembros y a veces para oponer resistencia a las clases dominantes o al mismo Estado. En otras comunidades campesinas o tribales, las "camarillas" han logrado bastante continuidad y reconocimiento oficial como canales para estructurar los conflictos producidos dentro de las unidades sociales. Sin embargo, en la mayoría de las sociedades las organizaciones voluntarias laicas que llegan hasta las masas de la población —si las hay— son un fenómeno reciente y la capacidad de constituir las sigue siendo muy desigual. Los estudios realizados en muchas sociedades nacionales distintas indican que la afiliación a las organizaciones voluntarias formales y el grado de actividad en éstas casi siempre varía según el status social y el nivel de ingreso. No es de sorprender que, para la gran mayoría de la población rural y para la población urbana marginada de los países de bajos ingresos, las organizaciones voluntarias formales no existan, o sean controladas y manipuladas por fuerzas ajenas a sus miembros. Para los efectos del presente trabajo, uno de los aspectos más interesantes es el hecho de que en la actualidad, el Estado y otras fuerzas nacionales están introduciendo o estimulando en el plano local varios tipos de organización que en el pasado de los países de industrialización temprana surgieron localmente, por iniciativa de sus miembros, frente a un Estado hostil o indiferente y luego se organizaron nacionalmente, en parte para hacer frente al Estado desde posiciones más fuertes, y que lo están haciendo basándose en doctrinas y principios orgánicos que se configuraron de acuerdo con las circunstancias de la época en que las iniciativas de grupo no contaban con apoyo. Los principales tipos de organización que nos interesan en esta oportunidad son los partidos políticos, los sindicatos y las cooperativas:

i) *Los partidos políticos.* En muchos de los Estados más nuevos y en algunos que durante mucho tiempo han sido entidades independientes, un movimiento político único se ha arrogado la misión de materializar la nacionalidad movilizándolo a toda la población o a ciertas clases en torno a determinado concepto de desarrollo. Esto ha exigido establecer una red de filiales locales a través de las cuales los objetivos de los líderes puedan transmitirse a la población local y, al menos en principio, las aspiraciones de esta última puedan llegar a los dirigentes. Al parecer, en la mayoría de los casos esta penetración recíproca ha sido superficial, y las dificultades encontradas son bastante similares a aquellas con que tropiezan los programas de movilización y participación locales patrocinados por el Estado. El mecanismo local de los partidos se convierte en instru-

mento o en rival de los agentes locales del Estado, o es asimilado por la estructura de poder local, o por los grupos de intermediarios que van surgiendo y que lo utilizan para sus propios fines.⁶ En los sistemas multipartidistas, el aparente éxito con que las filiales locales de los partidos logran establecer comunicación en ambos sentidos entre el centro nacional y la unidad social suele ser mayor, pero en estos casos también es probable que la comunicación sea escasa y superficial, que revista las características "verticales" antes descritas y que suela combinarse con otras fuentes de conflicto local entre bandos o exacerbar a éste.

ii) *Sindicatos y organizaciones análogas de grupos de intereses.* En muchos países del Tercer Mundo los sindicatos urbanos han obtenido una importante aunque limitada participación en la distribución del poder merced a la concentración geográfica de sus miembros, la capacidad de las ocupaciones "modernas" de ofrecer ingresos muy superiores al promedio nacional y lo conveniente que resulta a los dirigentes políticos ofrecer privilegios a los sindicatos a cambio de su apoyo; en muchos casos, los dirigentes sindicales ocupan su lugar oficialmente reconocido en la coalición política dominante de grupos de intereses. A menudo tales sindicatos ponen en peligro el equilibrio interno del poder pero por revolucionaria que sea su ideología, no son fundamentalmente incompatibles con éste. La organización del resto de los estratos urbanos más bajos sería mucho más difícil de encarar, dada la capacidad de los sistemas existentes, pero cuando se produce tal organización comúnmente no se basa en vínculos de empleo ni se asimila a agrupaciones sindicales.

⁶ Dos movimientos políticos de esta naturaleza han sido evaluados en los siguientes términos: "El CPP era un camaleón político que adoptaba la coloración del lugar de Ghana en que se encontrase. En otras palabras, la estructura social de Ghana tendía a absorber al CPP más que a verse alterado por él en alguna forma radical... En la medida en que lo tomaban en serio, sus miembros lo consideraban una fuente de favores y de promoción más que un partido de movilización... En el centro adolecía de elefantiasis burocrática y en la periferia a menudo se esfumaba en el escenario local... De ser algo, era un obstáculo a la comunicación; un ruido en un sistema que ya era lo suficientemente bullicioso". (Robert E. Dowse, "The Military and Political Development", en Colin Leys, Ed., *Politics and Change in Developing Countries*, Cambridge University Press, 1969.) "Sólo hay comunicación muy indirecta entre los distintos niveles del partido, y pocas señales de lo que los politólogos han percibido en los partidos africanos como "función de movilización"; son los subprefectos y no los secretarios generales los evangelizadores activos de la modernización y comúnmente son ellos quienes toman más en serio la educación políticas de las masas." (Martin Staniland, "Single-Party Regimes and Political Change", *ibid.*)

Las repercusiones de los sindicatos rurales en los países con mayorías rurales y grandes diferencias de ingresos y de oportunidades de participación societal entre los grupos urbanos y rurales son muy distintas. Es preciso distinguir varios tipos de sindicatos rurales.⁶

a) Sindicatos de asalariados que trabajan en granjas y plantaciones modernas, cuyas tácticas y exigencias de mejores salarios y condiciones de trabajo, seguridad en el trabajo y seguridad social, pueden ser muy similares a las de los trabajadores urbanos; b) Asociaciones de pequeños y medianos agricultores que producen para el mercado y que están deseosos de obtener condiciones de comercialización y crédito más ventajosas; c) Asociaciones de explotadores de minifundios, aparceros y trabajadores que residen en predios de tipo tradicional, cuyas peticiones fundamentales son la igualdad de derechos y la seguridad de acceso a tierras suficientes para la subsistencia adecuada de la familia. Los dos primeros tipos de organización no son esencialmente incompatibles con el *statu quo*, pese a que significan importantes cambios en las relaciones de poder locales y aunque dificultan la aplicación de políticas —importantes para muchos regímenes nacionales interesados en el desarrollo— encaminadas a captar una proporción mayor de las entradas de la agricultura de exportación y a mantener bajo el precio de los productos alimenticios para los sectores urbanos. El tercer tipo de organización es potencialmente más revolucionario, puesto que sus exigencias sólo pueden satisfacerse atacando directamente tanto la propiedad rural como las estructuras de poder. Para la mayoría de los países predominantemente rurales, aun aquellos cuyos regímenes nacionales se han comprometido con la reforma agraria y la igualdad de derechos de las masas rurales, la movilización autónoma de éstas ha constituido una perspectiva alarmante. En la práctica, tal movilización generalmente ha estado estrictamente localizada y se ha reprimido con facilidad, salvo el caso en que otras fuerzas sociales (partidos y sindicatos urbanos, organismos religiosos, movimientos juveniles, contraélites locales como las formadas por maestros y abogados) consideran ventajosa la alianza con los campesinos ávidos de tierras y ayudan a su movimiento a superar el aislamiento local. Al mismo tiempo, es bien

⁶ Cabe mencionar que en muchos países, particularmente en América Latina, los grandes terratenientes han estado organizados formalmente, tanto en el plano local como en el nacional, durante muchos años. Por lo general, tales organizaciones han adoptado tácticas uniformes y eficaces para presionar al poder ejecutivo y a los órganos legislativos y obtener que adopten medidas que impidan la organización de los trabajadores rurales, a veces trocando la aceptación de sus representantes políticos de medidas que favorecen a los trabajadores urbanos, por garantías de no intervención en las zonas rurales.

sabido que los campesinos cuyas demandas mínimas de tierra se ven satisfechas pueden transformarse de fuerza revolucionaria en una fuerza relativamente conservadora o estabilizadora, leal al régimen al que atribuyen los beneficios obtenidos. Los sindicatos campesinos, como los partidos políticos, pueden convertirse en canales burocráticos de comunicación entre los dirigentes políticos nacionales y los grupos locales.⁷

iii) *Cooperativas*. En la mayoría de los países predominantemente rurales de ingresos bajos las cooperativas locales han sido fomentadas y organizadas por organizaciones internacionales, gobiernos nacionales y organismos privados nacionales, movidos por muy diversos motivos. En los países industrializados donde nació el cooperativismo, éste se ha convertido en un movimiento poderoso, persuadido de que sus principios y técnicas son universalmente aplicables. El cooperativismo concordaba con los valores democráticos y comunitarios de muchos movimientos tanto políticos como religiosos. Ofrecía un equivalente moderno de formas tradicionales de ayuda mutua en decadencia, a las que algunos regímenes nacionales atribuían gran importancia. Ofrecía la perspectiva de realizar cambios sociales localizados en forma pacífica y de mejorar los niveles de vida sin provocar una confrontación directa con los principales intereses creados, ni movilizar masas incontrolables. Ofrecía una forma de llevar a cabo a bajo costo lo que el Estado no podía hacer de otra manera, en especial estimulando a los pequeños agricultores a producir para un mercado nacional e internacional y organizando la comercialización de sus productos. En muchos sentidos, su atractivo era similar al del desarrollo de la comunidad, con la diferencia de que además prometía beneficios económicos más inmediatos. Por tanto, muchos países han promulgado detalladas leyes destinadas a otorgar ventajas especiales a las organizaciones cooperativas y han establecido organismos públicos que les ofrecen créditos y asistencia técnica.

En el caso de las cooperativas locales, la paradoja antes mencionada se perfila con especial claridad: se ha trasplantado una organización que originalmente surgió como una técnica de defensa recíproca contra intermediarios explotadores entre los trabajadores urbanos y los agricultores independientes, a los grupos rurales que emergen de situaciones de aislamiento o dependencia, y cuya experiencia en lo que toca a relaciones de mercado, contabilidad u organización es escasa o nula. Un movimiento que comenzó en el plano

⁷ Véase Ramón Pugh, "Los campesinos venezolanos, organización política, liderazgo y economía", *Revista Mexicana de Sociología*, 3, 4, octubre-diciembre de 1969.

local sin esperar ayuda del Estado u otras fuerzas externas, y que luego se consolidó en el plano nacional para utilizar su poder electoral y otros medios de presión a fin de obtener del Estado un tratamiento favorable, se fomenta y controla de arriba hacia abajo. Pese a numerosos intentos de innovación, la estructura orgánica formal de las nuevas cooperativas ha seguido muy de cerca el modelo original.

Los resultados han decepcionado a los patrocinadores que esperaban un orden social nuevo y más perfecto o el mejoramiento rápido del nivel de vida de un gran número de personas; sin embargo, las realizaciones, particularmente desde el punto de vista económico, han sido lo suficientemente amplias como para justificar que se siga brindando apoyo a las cooperativas como parte de la política de desarrollo. De hecho, la necesidad de que existan organizaciones locales de esta naturaleza parece tan apremiante, que la busca de cooperativas eficaces no se detendrá ante los fracasos.

Cuando las cooperativas se conciben como algo más que instrumentos económicos, sus problemas son básicamente en aquellos que plantean las relaciones entre tipos concretos de centros de poder nacionales y los tipos concretos de estructuras de poder locales y de unidades sociales subordinadas a las que se refiere el presente capítulo.⁸ En el mejor de los casos, la naturaleza de las autoridades nacionales y los valores y actitudes paternalistas y autoritarios de los funcionarios directamente encargados de las cooperativas son apenas compatibles con el tipo de iniciativas autónomas que las primeras cooperativas representaban. Cuando efectivamente surgen iniciativas espontáneas, lo más probable es que las exigencias burocráticas que confrontan las estropeen en vez de ayudarlas. En muchas situaciones rurales, las cooperativas caen casi automáticamente bajo el dominio de quienes tienen el poder en el plano local, que son los que mejor saben cómo manejar el mecanismo administrativo. En términos económicos, éstas son a menudo las cooperativas más "exitosas". En otras partes, quienes ejercen el poder local sólo toleran las cooperativas mientras se limiten a realizar funciones marginales y se abstengan de molestar a comerciantes y prestamistas. Por último, hay casos en que el apremio con que el gobierno está resuelto a producir un cambio societal controlado y la adopción general del

⁸ Estas generalizaciones se apoyan en una serie de estudios de casos relativos a cooperativas rurales de África, Asia y América Latina, realizados bajo los auspicios del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y publicados en 1969-1972 en una serie de monografías, bajo el título general de "Instituciones rurales y cambio dirigido".

sistema de administración "cooperativa" de las grandes empresas expropiadas se traduce en cooperativas que no pasan de ser una fachada para ocultar una dirección tecnocrática centralizada. Una política de esta naturaleza puede rendir resultados económicos satisfactorios si la administración es competente y hay continuidad, pero en algunos países la imposición masiva del sistema cooperativo, seguida del desaliento oficial y del abandono de esta política, ha traído consigo la desintegración de economías campesinas y aumentado las oportunidades de concentración del poder y la riqueza locales.

iv) *Otras organizaciones urbanas para promover los intereses de grupos.* Los tipos de organizaciones "voluntarias" antes analizados son principalmente de origen urbano, pero el análisis se ha centrado en torno a su introducción y funcionamiento en marcos predominantemente rurales, caracterizados hasta ahora o en el pasado reciente por el "gobierno indirecto", la comunicación con los centros nacionales de poder a través de cadenas de intermediarios, y formas de vida que hacen difícil comprender el concepto mismo de organización voluntaria especializada. En las ciudades, es más probable que las organizaciones especializadas que representan intereses de clase, de empleo, etc., surjan más espontáneamente y tengan más capacidad de constituir redes no localizadas. Parte importante de la población urbana puede afiliarse deliberadamente a varios tipos de unidades sociales organizadas que exigen comunicaciones distintas e incluso contradictorias entre sí con los centros de poder nacional y local, en calidad de ciudadano, trabajador, consumidor, padre, creyente, etc. Otra proporción importante de la población urbana típica, particularmente entre los estratos más bajos carece por completo de vínculos orgánicos deliberados y activos, en condiciones de urbanización acelerada, es probable que el tamaño relativo de esta parte sea particularmente grande. En cierta medida, como sucede en las unidades sociales rurales, la solidaridad horizontal se reemplaza por vínculos verticales y relaciones patrón-cliente, pero los sectores más marginados de la población urbana tienen pocas posibilidades de establecer tales vínculos, a menos que la competencia política haga que los mecanismos de los partidos los busquen.

En las aglomeraciones urbanas de mayor tamaño han aparecido dos formas relativamente nuevas de solidaridad organizada. La primera y más difundida es la organización defensiva de los barrios urbanos, que tiene especial importancia en los asentamientos periféricos cuyo origen se encuentra en los precaristas o en la apropiación organizada de terrenos, pero que aparece hasta en los suburbios de clase media a medida que la expansión física de la zona urbana trans-

forma la defensa de los intereses estrictamente locales y la disputa por los servicios urbanos en cuestión de vital importancia para todas las clases. La segunda son los clubes de migrantes urbanos, cuyos miembros deben tener un determinado lugar de origen o una determinada afiliación tribal. Ambos tipos de organización presentan a la vez inconvenientes y ventajas para las autoridades nacionales que procuran establecer vínculos positivos, desde el punto de vista del desarrollo, con las unidades sociales primarias. Las organizaciones vecinales constituyen canales potenciales para la ayuda propia asistida y para integrar los grupos marginados a la sociedad urbana y por este motivo han recibido importante apoyo de diversos gobiernos y de movimientos extraoficiales de "desarrollo de la comunidad".

Sin embargo, en la medida en que son eficaces y autónomas, las organizaciones locales obligan a las autoridades a destinar más recursos a la infraestructura y a la vivienda urbanas de los que les habrían asignado en otras circunstancias, a distribuir tales recursos de manera diferente entre las zonas urbanas, a pasar por alto las violaciones del derecho de propiedad cometidas por los precaristas y a tolerar tipos de vivienda y modalidades de asentamiento que infringen los reglamentos de construcción tradicionales y se encuentran en pugna con las doctrinas de planificación urbana. A menudo las expectativas de las autoridades y de los grupos locales son abiertamente contradictorias: las primeras esperan que la organización atenué los problemas presupuestarios municipales a través de la ayuda propia; los últimos esperan que la organización ejerza eficaz presión para obtener más recursos del presupuesto municipal. En algunos países los clubes de migrantes urbanos desempeñan un importante papel al disminuir la desorganización y ofrecer servicios sociales a sus miembros. Asimismo, pueden contribuir mucho a modernizar sus lugares de origen y su capacidad de hacer frente a los cambios económicos y sociales, lo que incluye, como es natural, una acentuación de la capacidad de resistir al Estado y de ejercer presión sobre él para obtener respuestas favorables a sus exigencias. En su mayor parte, ni las asociaciones de barrio ni los clubes de migrantes contribuyen a la acción colectiva para resolver los problemas más generales del medio ambiente urbano. Las primeras a menudo son profundamente competitivas en sus relaciones con las autoridades públicas y suelen reconstituir en la ciudad los antagonismos y prejuicios característicos de las comunidades rurales. La cohesión del vecindario, como la cohesión nacional, se logra más fácilmente ante conflictos con barrios limítrofes. En algunos países, los clubes de migrantes han estimulado tendencias separatistas, por el hecho de que en las

ciudades los migrantes están simultáneamente expuestos a la competencia con otros grupos étnicos y lingüísticos y a las ideas de nacionalismo cultural.⁹

v) *La juventud y los movimientos juveniles.* El lugar especial que ocupa la juventud en los procesos actuales de transformación social les ofrece diversos papeles potenciales distintos en las cambiantes relaciones entre el centro de poder nacional y las unidades sociales dentro de sociedades predominantemente rurales:

Ante todo, la propensión de los jóvenes a emigrar de pueblos y zonas rurales a las ciudades es mucho mayor que la de otros grupos de edades. Mientras más instrucción formal hayan obtenido, más probable es que migren, y la posibilidad de continuar educándose es una de las motivaciones más importantes de la migración. Como consecuencia de ello, es probable que la localidad de origen pierda capacidad de innovación y de organización autónoma, por la continua sangría de sus elementos más dinámicos, y que se impongan severas exigencias a la capacidad de absorción de las ciudades. Los problemas conexos, como el "desempleo instruido" y las presiones ingobernables que se ejercen sobre el sector público para que absorba a la juventud en la clase de empleos a que ésta cree tener derecho por su educación, etc., son de sobra conocidos. Sin embargo, parte de la juventud instruida vuelve a su pueblo o lugar de origen rural, o al menos sigue manteniéndose en estrecho contacto con esas localidades; en algunos países la proporción parece ser bastante alta y el regreso o el contacto persistente no puede atribuirse exclusivamente a la imposibilidad de encontrar un lugar seguro en la estructura ocupacional urbana. En tales circunstancias, la capacidad de esos jóvenes de transmitir inquietudes a sus unidades sociales de origen, de ejercer el liderazgo, de introducir nuevas formas de organización y de desafiar las relaciones de poder preexistentes debería ser bastante alta. En algunos países, los conscriptos que regresan al campo después del servicio militar han asumido funciones catalizadoras de la misma naturaleza. Si el Estado no está preparado para aceptar la movilización rural autónoma, tales funciones de la juventud resultan sumamente molestas y es probable que terminen en represión o a la larga en su abandono por la juventud el medio rural

⁹ "...el crecimiento acelerado del complejo formado por uniones tribales, organizaciones de casta, confraternidades étnicas, asociaciones regionales y cofradías religiosas que parece acompañar a la urbanización en casi todos los Estados nuevos ... ha convertido a las principales ciudades de algunos de ellos —Lagos, Beirut, Bombay, Medan— en calderas de tensión comunal." (Clifford Geertz, "The Integrative Revolution", Ed., *Old Societies and New States*, The Free Press of Glencoe, Londres, 1963.)

poco propicio. En cambio, si el Estado concibe tal movilización como parte de su estrategia de desarrollo, la juventud instruida de origen rural puede considerarse un instrumento fundamental, aunque difícil de controlar, lo que hace lógico estimular su regreso al campo en mayor escala.

Segundo, las autoridades nacionales de muchos países están atrayendo a grandes números de jóvenes instruidos, sobre todo de origen urbano, para que participen en programas destinados a promover la integración nacional y el bienestar de los grupos locales, en respuesta al deseo de los jóvenes de obtener empleo que cumpla con algún propósito. Esto puede hacerse a través de empleo pagado en programas nacionales, como en el caso de los trabajadores de aldea de la India. También puede intentarse mediante reglamentos que obliguen a los egresados universitarios a desempeñarse por algún tiempo en zonas rurales del interior. Asimismo, puede intentarse haciendo que los estudiantes participen en actividades de promoción y bienestar en aldeas y barrios de tugurios urbanos. Pero al parecer, la participación de jóvenes instruidos procedentes de las ciudades en programas de esta naturaleza rara vez produce resultados en el grupo al cual van dirigidos, pese a que en definitiva puede ser útil. Cuando cuenta con auspicio oficial tiende a burocratizarse (el programa se concibe principalmente como fuente de empleo en el sector público), o a hacerse paternalista (los jóvenes que participan creen tener derecho a dirigir y "ayudar" a la unidad social) o revolucionario (la juventud participante estima que las estructuras de poder local son incompatibles con sus propios valores y organiza una acción que va más allá de las intenciones de los auspiciadores oficiales del programa). En este último caso, el programa normalmente tiene un fin súbito y algunos de los participantes asumen la función que se analiza más adelante.

Tercero, parte de la juventud instruida trata de actuar en forma directa y autónoma para promover ciertas concepciones de las necesidades nacionales. Pese a que a menudo éste es el papel público más descollante que desempeña la juventud, casi siempre los grupos activistas en juego son minorías rivales muy pequeñas capaces de obtener el apoyo o la adhesión intermitentes de círculos juveniles más amplios.¹⁰ Los conceptos que los orientan emanan de ideologías políticas existentes, y sus dirigentes no siempre son jóvenes, pese a

¹⁰ Véase, en especial, el capítulo sobre "Ideologías y participación" en Aldo E. Solari, *Algunas reflexiones de la juventud latinoamericana*, Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Serie II, N° 14, Santiago de Chile, 1971.

que algunos grupos rechazan premeditadamente las influencias "adultas". Los grupos activistas incluyen partidarios del nacionalismo, del neotradicionalismo y del liberalismo económico, así como partidarios de los cambios societales extremos. Todos se distinguen de los movimientos predominantemente "adultos" por su mayor inclinación a tomar literalmente los conceptos orientadores y a promoverlos mediante acciones directas que envuelven peligro personal. (En la práctica, esto a menudo los lleva a asumir el papel de "tropas de choque", que los movimientos políticos más grandes utilizan sin fiarse de ellas.) Para los efectos del presente trabajo, la característica más importante de los grupos activistas comprometidos con los cambios societales radicales es su aspiración común de ganar prosélitos y movilizar a las unidades sociales más postergadas —los estratos urbanos marginados, los trabajadores rurales y campesinos— a veces utilizando la táctica de la organización legal de masas, a veces a través de la guerra de guerrillas o de tácticas terroristas urbanas. A menudo estos esfuerzos han revelado que existe una distancia insalvable entre la insistencia doctrinaria de los grupos juveniles militantes en la transformación rápida y violenta de la sociedad, y la preocupación por satisfacer exigencias prácticas limitadas y por obtener protección paternalista mostrada por los grupos sociales postergados que esos jóvenes han tratado de conducir.¹¹ Sin embargo, se sabe que en algunos pocos casos, después de muchas frustraciones y derrotas, movimientos iniciados por puñados de jóvenes militantes han logrado grandes transformaciones societales. En términos generales, lo más probable es que los movimientos de esta naturaleza sigan tratando de tomar contacto con las unidades sociales postergadas, y que ello afecte en forma intermitente pero a veces decisiva la evolución de las relaciones entre tales unidades y el centro de poder nacional.

d) *Movilidad espacial y los canales de comunicación de masas*

Las comunicaciones recibidas por la unidad social que responden a intenciones deliberadas, sea del Estado movilizador, de movimientos contramovilizadores o de élites locales, se acompañan de muchas influencias y estímulos que no coinciden con ningún objetivo lógico, pese a que tanto el Estado como los demás partidos procuran controlarlos y utilizarlos. El aislamiento en que se encuentran en la actualidad la mayoría de las localidades rurales es más aparente que real, pese a que tanto en ellas como en los asentamientos urbanos

¹¹ José A. Silva Michelena, *The Illusion of Democracy in Dependent Nations*, the MIT Press, Cambridge, Mass., 1971.

semisegregados de bajos ingresos se excluyen muchas de las comunicaciones que reciben los sectores más "modernos" o "integrados" de la población, y las comunicaciones que efectivamente les llegan no siempre obtienen respuestas análogas. La movilidad espacial de los habitantes rurales ha aumentado enormemente con la ampliación de los sistemas de carreteras y el abaratamiento de los transportes públicos, unidos a la creciente necesidad sentida de obtener ingresos en dinero, educación, servicio médico, etc. Hoy en la localidad rural típica hay residentes que han trabajado en ciudades, en plantaciones y minas lejanas, a menudo en países extranjeros, o que tienen parientes que lo hacen o que estudian en las ciudades. Se ha comprobado que en asentamientos distantes se dispone de información bastante precisa sobre las posibilidades de trabajo para la mano de obra migrante en el exterior. En muchas partes del mundo, las luchas agrarias, los movimientos guerrilleros, los movimientos para sofocar rebeliones y las guerras civiles han aumentado la movilidad espacial. Millones de pobladores rurales han tenido que abandonar sus hogares transitoria o permanentemente y encontrar medios de subsistencia en ambientes extraños.

Al mismo tiempo, en la mayoría de los países el radioreceptor de transistores ha puesto a la población rural en contacto inmediato con los asuntos nacionales, conocimiento que antes sólo les llegaba lenta y muy parcialmente a través de las élites locales, funcionarios, maestros y migrantes que regresaban. El radioreceptor de transistores ha independizado casi la capacidad de recibir información del alfabetismo, en tanto que la televisión desempeña una función análoga respecto de la población marginal urbana. Las clases de estímulos recibidos proceden tanto del exterior como del interior de las fronteras nacionales, particularmente en regiones del mundo en que varios Estados comparten un idioma común; los grupos rurales están expuestos a una gran variedad de llamamientos políticos y de consumo, por poco que puedan hacer al respecto.¹²

¹² De acuerdo con un estudio realizado últimamente en Ceará, uno de los estados rurales más pobres del Nordeste brasileño, "el radioreceptor de transistores se está convirtiendo en objeto de uso corriente aun en las comunas más pobres y remotas, a la vez que una red de estaciones radiodifusoras pertenecientes a grupos privados y a la Iglesia cubre el Estado y ofrece resúmenes noticiosos e información política, además de una variada e intensa publicidad para nuevos bienes de consumo". Hoy los caminos y las líneas de autobuses llegan hasta los lugares más remotos del Estado, y los autobuses rara vez tienen asientos desocupados. (Paulo Elpidio de Meneses Neto y Belsen Paulson, "A Classe de Liderança do Ceará: Considerações em Torno do Comportamento Político Local", *Revista de Ciências Sociais*, Universidade Federal do Ceará, 1, 1,

Lo que en realidad se absorbe de las comunicaciones y contactos externos a través de los viajes probablemente varía demasiado de conformidad con factores locales culturales y de otra índole como para poder generalizar. Algunos grupos rurales y minorías urbanas que han estado en estrecho contacto con la sociedad urbana "moderna" durante largo tiempo se han aferrado a sus propias formas de vida con gran tenacidad, en tanto que otras se han transformado o desintegrado después de un tiempo de exposición relativamente corto. Puede suponerse que en muchísimos casos la aparente apatía y conservatismo de las unidades sociales postergadas no emanan de desconocimiento de las opciones ni de falta de interés, sino de la carencia de medios que realmente permitan actuar de otra manera, dadas las relaciones de poder locales y lo característicamente bajo de los recursos económicos. En tales circunstancias, quizá el campesino tenga plena razón al sentir que cualquier cambio orientado a la modernización económica bien puede intensificar su explotación o hasta excluirlo del proceso productivo, y que cualquier intento de su parte de participar en forma autónoma en la toma de decisiones en el plano nacional o local entrañaría enormes riesgos para su persona y para su familia, y muy pocas probabilidades de obtener ventajas reales.

3. POSIBLES RESULTADOS Y ORIENTACIONES DEL CAMBIO EN SITUACIONES LOCALES

La acción recíproca entre el centro nacional y las unidades sociales primarias, y entre las instituciones existentes y las creadas recientemente en el plano local puede dar varios resultados. Como es natural, ninguno de ellos es definitivo y el resultado predominante en un momento dado depende al menos en igual medida de lo que sucede en el plano nacional o incluso internacional, que de factores más localizados. La mayoría de los resultados posibles ya se han mencionado antes, pero quizá valga la pena recapitular en este punto, en especial con referencia al medio rural:¹⁸

1970.) Podrían citarse muchas observaciones análogas acerca de otros lugares predominantemente rurales del mundo.

¹⁸ Se ha propuesto la siguiente tipología de "comunidades" rurales según oportunidades y motivaciones con el fin de evaluar los resultados probables. (Las "oportunidades" se refieren a la disponibilidad de tierra, mano de obra, capital y mercados; la "motivación" a la proporción de personas que se encuentran altamente motivadas para utilizar tales recursos.)

i) Algunas fuentes adicionales de poder pueden concentrarse en manos de las élites locales existentes. Es decir, puede ser que estas élites atraigan y utilicen para sus propios fines hasta las actividades del Estado, los movimientos políticos y las organizaciones de ayuda recíproca que tienen como objetivo declarado ampliar la participación y redistribuir los ingresos.¹⁴

ii) Las contraélites locales o individuos agresivos que surgen de los estratos más bajos pueden lograr oportunidades de desafiar y remplazar a los antiguos tenedores del poder (por ejemplo, jefes locales de partidos políticos, compradores de productos o prestamistas contra terratenientes tradicionales) sin que aumenten de manera importante las oportunidades de la mayoría.

iii) Los conflictos pueden conducir a la expulsión de anteriores élites y a la obtención de fuentes perdurables de acción autónoma —tierras, derecho a sufragio, capacidad de organización, armas— para los grupos previamente subordinados.

iv) Los conflictos pueden llevar a que el centro nacional imponga controles con el respaldo de fuerzas militares para mantener el orden y proteger las relaciones de propiedad y poder existentes, y a que se abandonen las iniciativas del centro tendientes a estimular los cambios que favorecen el desarrollo.

v) El Estado tal vez imponga controles con el fin de neutralizar todas las fuentes locales de poder que podrían impedirle el avance hacia un conjunto determinado de objetivos de desarrollo o cambio societal.

vi) Los esfuerzos que realiza el Estado por estimular los cambios

Oportunidades

Motivación

Elevadas

Alta
Desarrollo
económico

Baja
Inmigración
Colonización
Explotación

Bajas

Revolución
Emigración
Innovación

Estancamiento
económico

(J. Oscar Alers, "Procesos de desarrollo socioeconómico: Un modelo analítico", en José Matos Mar y otros, *op. cit.*)

¹⁴ "... hay lugares de la India en que los hombres comunes virtualmente no tienen posibilidades de participar efectivamente en el control en parte por la ignorancia y pobreza generales, pero también porque los poderosos manejan tantos hilos: casta, propiedad de la tierra, posición como acreedores y patrones políticos. En tales casos es posible que la institución de la cooperación ni siquiera sea progresista..." (Guy Hunter, *The Administration of Agricultural Development: Lessons from India*, Oxford University Press, Londres, 1970.)

en las localidades rurales (a través de la reforma agraria, escuelas, campañas de alfabetización, capacitación de dirigentes, etc.) pueden contribuir a desintegrar la unidad social rural y a acelerar la migración hacia las ciudades, si la situación local es poco favorable en lo que toca a dotación de recursos o persistencia de las relaciones de poder, y si el sector más joven y dinámico de la población adquiere confianza en su capacidad de hacer frente al medio ambiente urbano.

vii) La unidad social rural, o parte de ella, puede adquirir la capacidad de participar en términos razonablemente equitativos en la economía y la sociedad nacionales. No hay duda de que esto es lo que suele suceder en casos en que la combinación de recursos, mercados, motivaciones, relaciones de poder y acción estatal es favorable. Sin embargo, en la mayoría de los países tales casos sólo abarcan pequeñas fracciones de la población rural y sólo excepcionalmente las distintas unidades o "comunidades" sociales de una zona o, la totalidad de una unidad social rural, esté en condiciones de progresar a un ritmo común. La disparidad inicial entre las unidades sociales y las familias en lo que toca a oportunidades y motivaciones, junto con la escasez general de tierras y crédito, van diferenciando gradualmente los grupos capaces de emprender la etapa de explotación agrícola comercial exitosa y la participación en asuntos públicos, de los grupos que aparecen más desposeídos e inseguros que antes.

Los resultados optativos antes enumerados se relacionan con distintas pautas de cambio en las modalidades de asentamiento humano. Las modalidades antiguas suelen sobrevivir tenazmente porque ofrecen a la unidad social en su conjunto o a una élite local, la posibilidad de defenderse contra fuerzas destructivas representadas por la economía de mercado, las corrientes políticas nacionales y el Estado. Sin embargo, la propia lucha por la supervivencia da lugar a importantes modificaciones de su sentido real. Al mismo tiempo, sectores cada vez mayores de la población configuran modalidades de asentamiento y organización antes insignificantes, o totalmente nuevos.

Las modalidades más antiguas incluyen las comunidades aldeanas que en gran medida se bastan a sí mismas; la propiedad agrícola "señorial"; los grupos de agricultores móviles o nómadas dentro de un sistema tribal; el pueblo pequeño que ejerce algunas funciones administrativas y judiciales y proporciona servicios de comercialización, artesanales y de esparcimiento al medio rural circundante; la ciudad capital que concentra las funciones administrativas y comerciales superiores, que produce y vende artículos suntuarios y en la que viven las clases más privilegiadas. Los asentamientos especiali-

zados de minas y plantaciones, pese a su organización económica moderna y su capacidad de generar conciencia de clase en su fuerza de trabajo, también datan de largo tiempo en muchos países.

Algunas modalidades que hoy adquieren importancia responden en forma positiva a las tendencias de crecimiento económico y a las políticas de desarrollo. Ellas incluyen varios tipos nuevos de ciudad industrial (asiento de plantas siderúrgicas o industrias petroquímicas, complejos industriales que dependen de proyectos hidroeléctricos, centros de industrias livianas diversificadas); complejos agroindustriales, pesquero-industriales y maderero-industriales, que combinan la producción primaria y secundaria en una empresa integrada en torno a un centro urbano; asentamientos de reforma agraria, y asentamientos de colonización planificada en terrenos recientemente accesibles. Sin embargo, otras nuevas modalidades se configuran por las tendencias en lo que toca a crecimiento acelerado de la población, movilidad espacial, marginalización y destintegración parcial de anteriores controles societales y formas de vida. Tales tendencias, en sus distintas combinaciones, a menudo producen una concentración simultánea de parte de la población en grandes aglomeraciones, y la dispersión de otra parte de ella en unidades sociales muy pequeñas o en familias aisladas. Las modalidades incluyen:¹⁵

i) Asentamientos espontáneos de precaristas en terrenos anteriormente desocupados o marginales. En éstos los asentados comúnmente se encuentran muy dispersos, las comunicaciones son deficientes y a menudo hay razones valederas para eludir el contacto con los representantes del Estado. La falta de derechos claros sobre la tierra, la inaccesibilidad de los mercados y servicios públicos, y las prácticas destructivas de desbroce y cultivo generalmente impiden que estos asentamientos alcancen permanencia suficiente como para establecer vínculos comunitarios fuertes o relaciones satisfactorias con la sociedad más amplia.

ii) Agrupaciones formadas por las familias de trabajadores agrícolas móviles, carentes de tierras, que dependen del trabajo estacional y viven en albergues improvisados a lo largo de las carreteras o en la periferia de las ciudades. En este caso, la posibilidad de establecer vínculos comunitarios y relaciones de participación con el sistema político y administrativo nacional es igualmente débil, pese a que estos grupos son materialmente más accesibles. Hasta la familia

¹⁵ Para un análisis más detallado de estos patrones en relación con América Latina, véase *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta E.70.II.G.3, capítulos VI y VII.

nuclear se hace frágil e irregular cuando es frecuente la migración en busca de trabajo.

iii) Agrupaciones de familias que viven en asentamientos "irregulares" en la periferia de las aglomeraciones urbanas más grandes. Es un grave error equiparar esta "marginalidad ecológica" al fenómeno más amplio de la marginalización. Muchas familias que viven en tales asentamientos no están marginalizadas desde el punto de vista de la ocupación o la organización, y muchas familias que están así marginalizadas, no viven en asentamientos periféricos. Sin embargo, las características ecológicas de estos asentamientos —su segregación parcial del resto de la ciudad, sus deficiencias en lo que toca a infraestructura urbana y las discrepancias entre sus soluciones habitacionales y las normas urbanas "modernas"— deben tener importantes consecuencias para el tipo de unidades sociales que aparezcan y para las relaciones entre éstas y la sociedad más amplia.

iv) Asentamiento de refugiados. En muchas partes del mundo han aparecido enormes asentamientos de refugiados, similares en lo material a los analizados en el acápite anterior. Sus unidades sociales dependen característicamente de la distribución de ayuda y no tienen perspectivas inmediatas de reincorporarse a una estructura económica, social o política nacional. En algunos pocos casos tales asentamientos han perdurado más de una generación.

Los fenómenos antes señalados, cuyas causas y características son diferentes, tienen en común el hecho de que sitúan una proporción cada vez mayor de la población, tanto urbana como rural, fuera del control de las instituciones locales pre-existentes, sin que ello las haga necesariamente más fáciles de controlar, movilizar y dotar de servicios por las organizaciones e instituciones nacionales más nuevas, ni más capaces de organización colectiva autónoma. Salvo la primera de las modalidades mencionadas (los asentamientos de precaristas rurales), las nuevas agrupaciones se aproximan bastante a las estructuras económicas, políticas y administrativas modernas, y dependen de ellas para su subsistencia —ya sea a través de empleos ocasionales, de la ayuda que presta la población ocupada regularmente, o de subsidios públicos. Son el blanco de diversos esfuerzos de movilización, pero los resultados que se obtienen generalmente son pobres. Como se dijo, en todo el mundo los grupos que se encuentran en los tramos inferiores del sistema de estratificación son los que tienen menos capacidad de organizarse formalmente, y no es sorprendente que agrupaciones como las aquí descritas muestren escasa cohesión y reaccionen poco ante llamamientos que van más allá de sus necesidades prácticas inmediatas. Sin embargo, el hallar-

se expuestos directamente a fuerzas de cambio y su necesidad continuada de encontrar nuevos arbitrios para sobrevivir seguramente les muestran una perspectiva muy distinta a la que encaran los estratos inferiores de ambientes rurales más tradicionales y estáticos donde es posible subsistir y lograr cierto grado de seguridad adoptando sistemas bien conocidos de subsistencia y de relaciones con los que ejercen el poder local.

4. TÁCTICAS OPTATIVAS A LAS QUE PUEDEN RECURRIR LOS DISTINTOS ACTORES SOCIETALES QUE MEDIAN ENTRE EL CENTRO NACIONAL Y LA UNIDAD SOCIAL

Sería simplificar demasiado concebir un Estado que adopta ciertos objetivos para controlar y movilizar las unidades sociales emanados de sus objetivos reales de desarrollo e integración nacional; que crea ciertos instrumentos y distribuye los recursos en forma de alcanzar los objetivos, y que encuentra una reacción coherente, positiva o negativa, en las unidades sociales interesadas. Desde ambos lados las comunicaciones se canalizan a través de intermediarios que tienen objetivos propios. La unidad social (o subgrupos de ella) recibe estímulos de la esfera nacional que entran en conflicto con los propósitos dominantes del Estado. En todos los niveles difieren las concepciones y percepciones de lo que está en juego que sustentan los distintos actores (dirigentes políticos, planificadores, administradores, fuerzas de seguridad, profesionales del sector social, movilizadores oficiales y no oficiales de la comunidad, políticos locales, autoridades tradicionales, magnates, voceros de grupos de intereses y miembros "ordinarios" de las unidades sociales), y es posible que los intentos manifiestos de promover un objetivo que se ha definido encubra objetivos reales muy distintos. Asimismo, los que actúan por el Estado, por la unidad social y los intermediarios cambian continuamente, y lo más probable es que en una esfera dada, las tácticas siempre estén atrasadas en relación con los cambios que se producen en otras esferas.

Sin embargo, para los efectos del presente trabajo, tal vez valga la pena aceptar una excesiva simplificación y formular dos preguntas: Primero, si se supone que los elementos dominantes del Estado están resueltos a ir en pos del desarrollo en una dirección concordante con las premisas de valor y la interpretación "sistémica" utilizada en el presente estudio, ¿cómo pueden abordar mejor los problemas locales de creación de instituciones, movilización, participación, distribución equitativa de los recursos y control de calidad de los

servicios? Segundo, si se supone que para los fines del desarrollo es a la vez legítimo y ventajoso que los grupos locales o unidades sociales participen en la determinación de su propio futuro y en la adaptación de las actividades del Estado a sus propias necesidades, ¿cómo pueden adquirir conocimiento de los problemas, suficiente solidaridad y suficiente comunicación con la sociedad más amplia para hacerlo?

Antes de analizar tácticas más concretas es posible formular algunas proposiciones generales: i) tanto para el Estado como para la unidad social quizá lo más difícil del problema sea lograr un grado razonable de armonía entre sus propios valores, objetivos y tácticas preferidas, y los de los intermediarios en que ambos deben apoyarse; ii) la existencia de relaciones satisfactorias entre el Estado y la unidad social depende de que esta última acepte en grado razonable la legitimidad del Estado y que tenga una convicción razonable de que es capaz de actuar como árbitro imparcial; y también de que el Estado acepte en un grado razonable la legitimidad de la toma de decisiones autónomas por parte de la unidad social y crea que las unidades sociales existentes son capaces de adoptar decisiones realistas y equitativas. En el mundo real, la aceptación de tales proposiciones por cada parte sólo puede ser condicional y en circunstancias ampliamente prevalecientes, ninguna de las dos partes tendría buenas razones para aceptarlas. Su elección de tácticas variaría en consonancia en lo anterior, mientras que la proporción de conflicto y coacción se elevaría al acentuarse la mutua desconfianza; iii) el significado de las tácticas concretas depende de la naturaleza de las partes que las utilizan y de las situaciones en que tales partes se encuentran. Es inútil recomendar tácticas deseables en abstracto.

a) *Tácticas que puede utilizar el Estado*

El Estado puede "elegir" entre varios enfoques principales para lograr sus fines en el plano local y frente a las unidades sociales primarias. Algunos de ellos constituyen opciones incompatibles entre sí; otros pueden combinarse, y en cierta medida forman parte de la mayoría de las estrategias de desarrollo local. (En la práctica, la decisión del Estado se encuentra en gran medida predeterminada por el precedente y por sus fuentes de apoyo; la capacidad de optar por enfoques radicalmente nuevos se asocia a situaciones revolucionarias o crisis derivadas del fracaso de enfoques anteriores.)

i) *Aplicación de pautas y controles centrales detallados, supervisión permanente del funcionamiento de las instituciones locales en*

función de los objetivos que les han fijado las esferas centrales y sanciones por incumplimiento. Este enfoque ha sido ampliamente criticado por contraproducente. Lo más probable es que el Estado se encuentre en situación de paralizar la iniciativa local, pero no de promover el avance de las unidades sociales locales en la dirección deseada, y ni siquiera de controlar el cumplimiento de sus propios agentes.¹⁶ En la práctica, la proliferación de controles impide que el Estado promueva los objetivos que tienen prioridad, ya que las autoridades centrales se ven obligadas a destinar tanto tiempo a los problemas triviales como a los importantes, y ni siquiera logran mantenerse al día de lo que sucede en el plano local. Sin embargo, cuando ellas resuelven acelerar el ritmo del desarrollo de la modernización y de la integración nacional, muchos Estados siguen este camino porque no son capaces de concebir una alternativa mejor y porque desconfían justificadamente de las instituciones locales existentes y de los que ejercen el poder local. Tal vez, un alto grado de centralización —cualesquiera sean sus inconvenientes— parezca el único sistema viable para lograr una distribución equitativa de los servicios públicos y de las inversiones localizadas.

ii) *Introducción de instituciones y servicios "modernos" por las élites locales.* Se puede adoptar deliberadamente un enfoque de esta naturaleza partiendo del supuesto de que la mejor manera de promover el desarrollo económico y la modernización será estimular a los elementos locales más dinámicos, cualquiera sea el costo en términos de justicia social. También puede llegarse a él sin una decisión deliberada: la identidad de intereses entre los que ejercen el poder en el plano nacional y en la esfera local puede ser estrecha que simplemente no se conciba la posibilidad de una alternativa; o tal vez los dirigentes nacionales no tengan una idea clara acerca de los conflictos de intereses dentro de grupos locales ni sobre la capacidad de las élites locales de captar para sus propios fines instituciones "democráticas" y servicios de utilidad pública financiados por el sector público. Este enfoque puede justificarse en determinadas circunstancias como la opción menos insatisfactoria, si se adopta con pleno conocimiento de sus repercusiones y en combinación con

¹⁶ "Se puede tratar de modificar este estado de cosas [el monopolio del control y de las utilidades que producen las cooperativas por los agricultores importantes y por los magnates de la aldea] a través de la introducción de fuertes controles burocráticos... Sin embargo, en definitiva se obtendrá más de lo peor y no de lo mejor de ambos mundos. El elemento burocrático lleva consigo su propia rigidez característica... De hecho, no impide que dominen los poderosos, aunque puede reducir su eficiencia al interferir." (Guy Hunter, *op. cit.*).

un sistema de incentivos encaminado a armonizar en medida tolerable los intereses y el comportamiento de las élites con los objetivos nacionales. Por cierto que tales élites varían mucho, y en muchos casos constituyen la mejor esperanza de asegurar rápidos aumentos de la producción y el vigoroso ingreso del grupo local en la economía de mercado. En situaciones características de escasez general de recursos, de grandes ventajas obtenibles a través del acceso preferente a los servicios que presta el Estado y de pautas de crecimiento económico que favorecen desigualdades cada vez mayores es poco probable que enfoques basados en las élites locales conduzcan a una participación democrática en los asuntos locales y a una eventual equidad en la distribución de los ingresos y de las oportunidades.

iii) *Programas de capacitación para dirigentes locales, basados en el supuesto de que el liderazgo puede inculcarse como una destreza técnica.* Comúnmente limita la eficacia de este enfoque la incompatibilidad entre la clase de liderazgo previsto y la situación local, y entre las motivaciones de los "dirigentes" capacitados y las expectativas de los patrocinadores.¹⁷

iv) *Utilización de filiales locales de partidos políticos con dirección nacional u organizaciones de grupos de intereses como los sindicatos campesinos para controlar o contrapesar a los agentes burocráticos directos del Estado y a las élites locales.* La eficacia de este enfoque depende de la capacidad que tenga el movimiento nacional de mantener una red de filiales locales que no caigan bajo el dominio de agentes locales del Estado o de las élites locales, no remplace a los agentes del Estado ni generen conflictos demasiado

¹⁷ El criterio para seleccionar dirigentes potenciales con vistas a su capacitación "se basa en la mayoría de los casos en una serie de hipótesis sobre la naturaleza básica del hombre, y en sus motivos para asociarse con los demás suele suponerse que los líderes son motivados por el altruismo, la conciencia social o la preocupación por sus congéneres. Los trabajadores locales de los organismos técnicos han considerado que los líderes podrían arreglárselas en alguna forma para poner los intereses de la comunidad o del grupo por sobre sus intereses personales o familiares. Los líderes que actúan motivados por el deseo de 'avanzar', son considerados 'malos elementos' por los técnicos... Queramos o no reconocerlo en esas organizaciones las metas personales manifestadas de los líderes y los miembros, constituyen una fuerza poderosa. La competencia entre los líderes puede destruirlas y así ocurre a veces". (Lawrence B. Moore, "La problemática de la participación social en el desarrollo", trabajo presentado al Seminario sobre programación social para el desarrollo y la formación integral de la infancia y la juventud, organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y realizado en Santiago de Chile en octubre de 1971.)

costosos con otros centros de poder locales. Como se señaló antes, pocos movimientos políticos nacionales poseen suficiente coherencia orgánica e ideológica como para desempeñar este difícil papel en el plano local.

v) *Movilización deliberada de los grupos más postergados o más dispuestos a rechazar las modalidades existentes (campesinos sin tierra y trabajadores rurales, estratos urbanos marginados, juventud), combatir la burocratización (tanto de los partidos como del mecanicismo estatal) y derribar las estructuras de poder locales.* Cabe esperar que el Estado sólo recurra a tácticas de esta naturaleza en circunstancias muy excepcionales, particularmente después de una revolución, cuando tanto la burocracia existente como las élites locales constituyen enemigos declarados del orden nuevo. A veces sucede que las aplica inadvertidamente, cuando campañas de movilización con objetivos restringidos producen resultados inesperados. Sin embargo, en China la Gran Revolución Cultural ha demostrado que un liderazgo nacional establecido que para lograr sus propósitos en el plano local se apoyaba anteriormente en un mecanismo de partido disciplinado, puede emprender este camino con plena conciencia de su costo en términos de desorganización social y producción perdida, si está convencido de que el dominio del partido y de la burocracia son incompatibles con el estilo de desarrollo que prefiere.

vi) *La inculcación de nuevos valores, "cambio de mentalidad" dentro de las unidades sociales, a través de las exhortaciones de los dirigentes políticos o religiosos, del uso intensivo de los medios de información, del sistema educativo, de los agentes locales de cambio, etc.* Este enfoque es compatible con cualquiera de los antes descritos, pero hace hincapié en aspectos diferentes: subraya los valores y el comportamiento más que el manejo de organizaciones, instituciones y relaciones de poder. En principio, debería constituir un elemento esencial en cualquier estrategia encaminada a establecer relaciones más sanas entre el centro nacional y las unidades sociales, pero su aplicación práctica tiende a ser superficial y pasa por alto las bases reales de las actitudes que se desea cambiar.¹⁸

¹⁸ "Una de las señales más frecuentes de que no se ha logrado conceptualizar adecuadamente los problemas del desarrollo es la medida en que se dedican recursos escasos a *exhortar* a la gente a hacer cosas. No hay duda de que es preciso efectivamente estimular a la gente a probar cosas nuevas e informarla de las nuevas oportunidades; el radioreceptor y las reuniones públicas son poderosos instrumentos de cambio, y los funcionarios de distrito, los funcionarios agrícolas... etc., el abultado ejército de 'agentes de cambio' que son la parte más cara del esfuerzo de desarrollo en todos los países en desarrollo, se ven obligados a dedicar gran parte de su tiempo a pronunciar discursos, ante mucho o poco público. Pero no hay

vii) *Reubicación y concentración de la población y fortalecimiento de los mecanismos de comunicación, servicio y control.* Se ha sugerido que algunos de los patrones de asentamiento preexistentes así como de los más nuevos entorpecen la comunicación entre el centro y la unidad social, y además obstaculizan el desarrollo de instituciones y organizaciones "comunitarias". En realidad, a menudo esto se ha hecho deliberadamente: los terratenientes han preferido mantener a sus trabajadores lo más aislados posible de influencias externas y a veces entre sí, los pequeños agricultores y precaristas se han diseminado para evitar exacciones por parte de los terratenientes y de los agentes locales del Estado, y los que se han asentado en barrios de tugurios urbanos han encontrado grandes ventajas en su inaccesibilidad a los recaudadores de alquileres y de impuestos y a los que velan por el cumplimiento de las ordenanzas de construcción. Las políticas públicas para la transferencia de población y su concentración en núcleos de más fácil acceso y control son tan antiguas como los Estados organizados, y se sigue recurriendo a ellas por diversos motivos y en combinación con cualquiera de las demás tácticas antes mencionadas. Por lo general abarcan una combinación de incentivos (viviendas, escuelas, suministros de agua, electrificación, etc.) para que la población rural se concentre en núcleos más grandes, y de mejoramiento de los caminos, comunicaciones y servicios esenciales, de modo que la población de una periferia rural —dispersa o establecida en villorrios— sea accesible desde un centro administrativo, de comercialización y de servicios. Por otra parte, en los últimos tiempos uno de los principales objetivos de la política estatal ha sido en muchos casos el de dificultar los movimientos guerrilleros revolucionarios para que movilicen a la población rural u obtengan suministros de ella; con este fin se ha recurrido sistemáticamente a la concentración o erradicación obligatoria de la pobla-

duda de que los medios a menudo se convierten en un fin en sí: se insta a las personas a 'trabajar más' en aras de la 'unidad nacional' o el 'progreso' cuando no parece haber un motivo individual para hacerlo; se les dice que olviden sus diferencias cuando tales diferencias se relacionan con recursos escasos —la tierra—, por ejemplo que el gobierno no puede hacer abundantes; se les exhorta a cambiar sus costumbres o sus ideas porque sería valioso para otro que lo hicieran (tal vez esto los beneficie indirectamente pero las ideas habituales son precisamente las que resultan de nuestras experiencias *directas* y se nutren de ellas). ... En el fondo, toda esta actitud mental no equivale tanto a no ir 'más allá de la economía', sino a no partir de un análisis de las fuerzas sociales que determinan cuál es el comportamiento que debe cambiarse." (Colin Leys y Peter Marris, "Planning and Development", en Dudley Seers y Leonard Joy, *Ed. Development in a Divided World*, Penguin Books, 1971.)

ción de las zonas menos controlables. En las ciudades en cambio, las dificultades para ejercer control y prestar servicios derivan de la densidad y no de la dispersión de los asentamientos. Las políticas que se aplican en este caso incluyen el traslado de la población de zonas no adecuadas para el asentamiento humano o necesarias para otros fines (industrias, centros comerciales, etc.); la apertura de los tugurios y de los asentamientos irregulares a través de la construcción de calles, provisión de infraestructura urbana y establecimiento de oficinas locales de los organismos estatales, y diversas clases de programas públicos de vivienda. En principio, las políticas encaminadas a mejorar las comunicaciones entre el centro nacional y las unidades sociales no pueden pasar por alto la necesidad de cambiar las modalidades de asentamiento de las unidades sociales para hacerlas más accesibles. En la práctica, lo más probable es que éste sea un campo polémico ya que las unidades sociales pueden tener buenas razones para dudar de las ventajas de la clase de reasentamiento que se les trata de imponer, a menos que tengan una participación efectiva en la formulación de las políticas.

viii) *Movilización de las unidades sociales en contra de enemigos simbólicos (Estados vecinos, los imperialistas, las oligarquías, grupos subversivos, minorías étnicas, etc.)*. Esta es una de las tácticas más antiguas de las autoridades nacionales que desean promover la integración nacional y debilitar las lealtades locales, y evidentemente aún puede utilizarse en múltiples formas y con metas que cambian continuamente. El hecho de que cualquier estilo de desarrollo preferido confronta enemigos reales tanto internos como externos significa que exige tácticas para debilitarlos o neutralizarlos; en determinados casos, es probable que hasta los dirigentes nacionales que se ocupan de movilizar a las unidades sociales confundan el verdadero problema y el papel unificador del enemigo.

ix) *Utilización del presupuesto nacional como medio de controlar, recompensar y castigar a las unidades sociales, manteniéndolas dependientes del centro y en pugna entre sí, a través de donaciones de asistencia y asignaciones para obras públicas*. Esta táctica emerge de manera natural por el monopolio que ejerce el centro sobre la mayoría de las fuentes de ingresos públicos y por la aguda necesidad que siente la mayoría de las unidades sociales de contar con servicios públicos y fuentes de empleo. Si el centro nacional tiene una política coherente y sus ingresos son relativamente adecuados, el empleo atinado de esta táctica puede ser bastante eficaz para producir cambios locales. De lo contrario, lo más probable es que el centro se vea abrumado por las exigencias competitivas de las unidades socia-

les, expresadas a través de canales políticos, y que no pueda aplicar criterios coherentes para satisfacerlas o rechazarlas.

b) *Tácticas a que pueden recurrir las unidades sociales*

Los métodos de que disponen las unidades sociales para hacer frente a centros de poder superiores se han sugerido en relación con distintos aspectos. Pueden recapitularse de la siguiente manera, en orden ascendente de participación en la sociedad nacional.

i) *Retraimiento, no cooperación, negativa a dar información a los agentes del Estado.* Parte importante de la población mundial aún utiliza esta táctica, a falta de otra mejor. Pero para poder hacer uso de ella de manera sistemática es preciso que la unidad social tenga el dominio de sus propias fuentes de subsistencia, de modo que pueda sobrevivir con un mínimo de contactos con la sociedad más amplia. La capacidad de hacer esto último es cada día más escasa, de modo que en la actualidad esta táctica se manifiesta más a menudo como un componente persistente pero subordinado en las negociaciones de las unidades sociales postergadas con los agentes del Estado y con los que ejercen el poder local.

ii) *Evasión de problemas locales inabordables, por lo general a través de la migración de una parte de la unidad social a los centros urbanos más grandes.* A menudo se ha hecho hincapié en la función que desempeña la migración como válvula de escape para el descontento rural. En algunas circunstancias esto puede desembocar en la desintegración o estancamiento de la unidad social; en otras, puede ser una futura fuente de fuerza, a través de las remesas que envían los migrantes y a través de la capacidad de negociación adquirida por los migrantes en sus contactos con la sociedad más amplia.

iii) *Apoyo en vínculos personales y paternalistas con personas que ocupan cargos más altos en las estructuras de poder nacionales o locales, a cambio de sumisión y favores recíprocos.* A medida que se amplía el papel que desempeña el Estado en el plano local, esta búsqueda de protección se traslada del magnate local al Estado mismo, personificado por el funcionario de mayor jerarquía al que pueda lograr acceso la unidad social o la persona. La promesa de dar el voto a cambio de ayuda remplace en parte las antiguas ofertas de servicio personales o productos.

iv) *La violencia como medio de presentar demandas al Estado.* Aparece cuando se ha adquirido conciencia de la posibilidad de influir en el Estado, pero las organizaciones de grupos de intereses y

los organismos que median entre la unidad social y el Estado siguen siendo rudimentarios o ineficaces. Se parte de la base de que, el Estado, si lo desea, puede proporcionar alimentación, vivienda, empleo, tierra o precios estables para los productos básicos. Si no lo hace, su mecanismo represivo no inspira gran temor, quizá se recurra a manifestaciones de masas, apropiación de tierras, ocupación de edificios públicos y destrucción de bienes (particularmente de equipo de transportes públicos) a fin de aguijonear al Estado para que adopte medidas favorables y lograr que se otorgue mayor prioridad a la satisfacción de las necesidades del grupo que incurre en la violencia. A medida que avanza la urbanización, esta táctica se hace cada vez más eficaz pese a que por su naturaleza y debido a que sus manifestaciones son semiespontáneas los participantes nunca pueden saber con certeza hasta dónde pueden llegar sin peligro. Diversos estudios han señalado que los brotes violentos de los estratos marginales urbanos cuando no se aplastan por la fuerza, han tenido por resultado principal algunos beneficios limitados para ellos, y la sensación de haber realizado algo, y que a continuación ha disminuido la politización. Lo mismo parece aplicarse a los movimientos campesinos que han tenido éxito.

v) *Fortalecimiento y adaptación de las instituciones tribales o comunitarias preexistentes a los nuevos objetivos.* Como es natural, para hacer uso de esta táctica es necesario que existan previamente formas locales de solidaridad y participación en que haya tomado parte la mayoría. Parecería que ésta es la excepción más que la regla, pero en muchas partes del mundo esas instituciones locales han conservado suficiente vigor como para constituir una importante limitación a las opciones locales abiertas al Estado. Sin embargo, aun en estos casos su adaptabilidad a nuevos objetivos comúnmente se encuentra limitada por su exigencia de un alto grado de conformismo interno y de resistencia a las innovaciones por parte de sus miembros; por su exclusividad frente a la creciente movilidad espacial de la población, que impide a los recién llegado obtener derechos de participación, y por su identificación con ciertas formas de producción e intercambio hasta el punto de que tal vez la sola introducción de nuevos cultivos o nuevas relaciones de mercado baste para destruirlas.

vi) *Organización de sistemas cooperativos de producción, crédito, comercialización, construcción y conservación de obras públicas.* Para que se pueda utilizar esta táctica tiene que haber tradiciones, cooperativas, conciencia de que el interés común es más importante que las divisiones de clases u otras divisiones de índole local, un grado

mínimo de instrucción y cierto apoyo legal, técnico y material (sin dominio burocrático) del Estado. Si se reúnen estos requisitos, para lograr que la acción cooperativa local tenga éxito tal vez haya que rechazar razonadamente la dependencia del Estado, lo que a éste tal vez le cueste más tolerar que la violencia ocasional como medio de presentar demandas.¹⁹

vii) *Organización de grupos de intereses para la negociación colectiva, con el respaldo de amenazas de huelgas, boicot, etc.* En la medida en que haya intereses económicos diferentes y distintas relaciones con la producción, tal organización es un elemento esencial del cambio para el desarrollo. En párrafos anteriores del presente capítulo se han señalado dos dificultades principales: la muy distinta capacidad de organización efectiva de las diversas clases o grupos existentes en las sociedades que aquí se consideran y la convergencia de las exigencias que plantean al Estado grupos de intereses organizados, a medida que aquél procura desempeñar un papel directivo tanto en la producción y la comercialización, como en la provisión de servicios.

viii) *Administración de las industrias y otras empresas económicas por los trabajadores (autogestión).* Las unidades sociales difícilmente podrán recurrir a esta táctica en escala importante mientras el centro nacional no busque alternativas a las relaciones de producción capitalistas. En ese punto, surge como una posibilidad atractiva de participación en vez de la planificación estatal centralizada.

¹⁹ Un estudio reciente sobre una comunidad rural peruana ilustra la transición de la dependencia a una acción cooperativa que confía en sus propias fuerzas. Se cita a uno de los dirigentes comunales, quien expresó que: "Durante un periodo de quince años enviamos a Lima delegación tras delegación para que trataran de conseguir que el gobierno nos proporcionara el material y el conocimiento técnico que necesitábamos para llevar adelante el proyecto. Esta fue una experiencia frustradora, pues continuamente se nos hacían promesas que nunca se cumplían. Además, cuando regresábamos a la comunidad sin haber conseguido nada, había quienes decían que gastábamos el dinero para divertirnos en Lima. Finalmente después de quince largos años, el gobierno nos proporcionó el material y nos asignó los ingenieros que necesitábamos para poder completar el proyecto. Entonces nos pusimos a calcular cuánto nos habían costado los viajes a Lima durante tantos años, y caímos en la cuenta de que habríamos ejecutado el trabajo mucho más rápidamente y a un costo menor si hubiésemos comprado los materiales y contratado los ingenieros por nuestra propia cuenta". A raíz de esta lección la comunidad cambió de política y desde entonces adquiere sus propios materiales y contrata sus propios técnicos de acuerdo con las necesidades. (William F. Whyte, "Dos comunidades serranas", en José Matos Mar y otros, *op. cit.*) Por desgracia, muy pocas unidades sociales rurales han aprendido esta lección, o habrían dispuesto de los recursos necesarios para proceder si efectivamente la hubiesen aprendido.

Las principales dificultades, que aún no han logrado superarse de manera convincente en los pocos países que han incorporado la autogestión a la política nacional son: a) la contradicción con el impulso probablemente ineludible del Estado de controlar la economía, y b) la gran diferencia en lo que toca a capacidad de organización y de productividad de los trabajadores en diferentes empresas y sectores de la economía, lo que permite a los fuertes aumentar su participación en los frutos del desarrollo a expensas del Estado y también del resto de la población.

ix) *Participación en la política electoral nacional; elección entre movimientos y candidatos basada en la evaluación de sus programas y de su capacidad de realizarlos.* Esto exige, en grado razonable, a) Capacidad de las unidades sociales primarias de sumar sus aspiraciones y actuar colectivamente como clase o grupo de intereses y no como competidores localizados en pos de favores políticos; b) Apertura y competitividad del sistema político nacional, para que los distintos movimientos políticos puedan ofrecer opciones reales; c) Cohesión ideológica y apreciación realista de la capacidad nacional en los movimientos políticos; d) Confianza compartida en la posibilidad de resolver los problemas de asignación de recursos mediante procedimientos democráticos; e) Mecanismos electorales suficientemente seguros contra la manipulación por los que ejercen el poder en el plano local o nacional. Aunque algunos de estos requisitos se cumplan mal, o no se cumplan, las elecciones nacionales pueden permitir que las unidades sociales postergadas llamen la atención sobre sus necesidades y obliguen a reordenar las prioridades nacionales. Sin embargo, en circunstancias típicas de escasez y distribución muy desigual de los recursos; de fuerte competencia por obtener empleos, educación y subsidios del centro a las localidades, y de intereses creados entronizados tanto en el plano local como en el nacional, es difícil para los movimientos políticos basados en el apoyo de las masas evitar la trampa populista: aumento progresivo de las promesas de contenido social, unido a una evasión de las realidades del poder que impiden cumplir con facilidad hasta las promesas más moderadas. Por otra parte, cuando la rivalidad política se plantea en tales circunstancias, todos los problemas tienden a politizarse; los partidos no pueden darse el lujo de concordar ni siquiera respecto del significado y validez de los indicadores estadísticos básicos; se tachan de inadmisibles las motivaciones de todas las decisiones administrativas y se dejan al elector o a la unidad social muy pocas posibilidades de decisión racional sobre problemas inteligibles.

x) *Participación en la política nacional con el objeto de obtener*

la transformación revolucionaria de la sociedad. Una unidad social puede llegar a adquirir tal convicción de que sus aspiraciones son totalmente incompatibles con el lugar que ocupa en el orden social, que colectivamente concibe como única solución la acción revolucionaria que lleve a la construcción de una nueva sociedad. Esta elección sólo puede ser clara y perdurable en circunstancias excepcionales, que dependen muy poco de las unidades sociales más postergadas. Aun en marcos urbanos estas unidades normalmente se interesan más por las relaciones de poder y posibilidades de subsistencia en el plano local que por lo que sucede en el plano nacional. El deseo de los ideólogos de fomentar una concientización revolucionaria perdurable a través del tipo de confrontación sobre exigencias inmediatas que en páginas anteriores se denominó "violencia como medio de presentar demandas", generalmente se ha visto frustrado. Si el liderazgo revolucionario se traduce en la satisfacción de las exigencias inmediatas, la posición revolucionaria tiende a verse remplazada por una posición defensiva. Si, como sucede con mayor frecuencia, acarrea represión, es probable que la unidad social se retraiga en una aparente apatía. Por otra parte, los movimientos políticos rivales que solicitan al apoyo de tales unidades sociales suelen inculcar la impresión general de que la "revolución" es deseable, sin ayudar a las unidades sociales a captar su contenido y repercusiones. En un marco nacional dado, es posible que la mayoría de los movimientos políticos rivales sostengan que son "revolucionarios"; la "revolución" puede promoverse como consigna populista, como atributo de una política de desarrollo oficial, como táctica para apoderarse del poder o como estrategia para lograr la transformación societal completa.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES

El análisis anterior apunta a la conclusión de que las relaciones entre los centros de poder nacional y las unidades sociales primarias son de por sí conflictivas, varían constantemente, abundan en mutuas malas inteligencias y también en legítima desconfianza las intenciones y capacidad de la otra parte. Todas las expectativas de llegar a prescripciones uniformes para establecer relaciones armoniosas revela cierta incomprensión de la naturaleza del problema. Los conflictos de intereses, las escaseces de recursos y los procesos de crecimiento que contribuyen a acentuar las desigualdades no pueden descartarse ni superarse por el simple expediente de crear instituciones y canales de comunicación que funcionen mejor.

En realidad la formulación de principios válidos para la búsqueda de relaciones más satisfactorias entre el centro nacional y las unidades sociales depende de que se defina al mismo tiempo el estilo de desarrollo que se persigue. Si cabe suponer que el estilo de desarrollo preferido incluye como un valor central —y no como instrumento que se maneje desde el centro— la participación organizada y autodeterminada en alto grado de la mayor parte o la totalidad de la población, es posible postular los principios siguientes, que deberían ser tan válidos para los “contraplanificadores” extraoficiales como para los dirigentes y planificadores oficiales:

i) Las políticas y medidas tendientes a crear instituciones que hacen a las relaciones entre el Estado y las unidades sociales primarias, deberían partir de una interpretación bien fundamentada de la naturaleza y funciones que desempeñan las unidades sociales existentes, las estructuras de poder locales, los intermediarios y las instituciones que utiliza el Estado para comunicarse con las unidades sociales.

ii) No hay que dar por descontado que las unidades sociales postergadas puedan o deban “integrarse” al orden social y económico existente, que probablemente será de por sí incompatible con tal integración. Por tanto, la participación e integración auténticas sólo pueden avanzar al mismo paso que la transformación de la sociedad y de la economía nacionales.

iii) Imitar instituciones y técnicas de organización extranjeras es legítimo e inevitable; ningún país puede pretender crear soluciones totalmente originales. Sin embargo, esa imitación debería regirse por la búsqueda deliberada de instituciones y técnicas compatibles con el estilo de desarrollo preferido y con la naturaleza de las unidades sociales existentes, y no por ofertas externas de asistencia y asesoramiento. La imitación fragmentaria y los “proyectos pilotos” basados en la asistencia externa probablemente contribuirán más a eludir que a resolver los principales problemas.

iv) Los administradores y planificadores deberían luchar contra la hipótesis, propia de la función que desempeñan, de que las unidades sociales o el “pueblo” son objetos que pueden manipular en vista de su mayor racionalidad.²⁰ A menudo las unidades sociales tienen razones valederas, basadas en la experiencia, para esperar que la sumisión

²⁰ “Los planificadores ... tendían a concebir al ‘pueblo’ como el único sujeto apropiado tanto de sus propias intervenciones como de los estudios relacionados con esas intervenciones; no les era fácil concebir que el ‘pueblo’ y ellos mismos formaban de un solo sistema que podría investigarse. ... Aunque es probable que para la mayoría de la gente resulte desagradable pensar en sí

a las pautas fijadas por el centro resulten desastrosas para ellas. En muchas circunstancias, quizá sea inevitable que el Estado adopte políticas que tendrán consecuencias destructivas y serán resistidas por muchas unidades sociales, pero debería estar preparado para explicar francamente tales políticas, a prestar sería atención a las objeciones planteadas contra ellas y a aceptar que los esfuerzos de las unidades sociales por modificarlas o eludirlas son legítimos. Las autoridades públicas deberían resistir la tentación de prometer más de lo que pueden realizar y de negarse a reconocer consecuencias negativas de su acción cuya existencia conocen, pese a que sería utópico esperar aun de las autoridades más responsables, que lo hagan consecuentemente.

v) Pese a que la "participación popular" se define como un componente central del estilo preferido de desarrollo, no es realista concebir como objetivo la maximización de tal participación en lo que toca a todos los problemas y en todo momento. En épocas de transformación societal rápida la exigencia de lograr tal participación puede ser muy insistente y abarcar una gama muy amplia de problemas. En otros momentos, la mayoría de las relaciones entre el Estado y la unidad social quizá se hagan rutinarias, y tal vez se justifique que cada uno deje al otro un amplio margen de decisión discrecional. En casi todas las sociedades nacionales de hoy —estén logrando o no una mejor integración— se amplía el espectro de las intervenciones estatales y de los problemas que, a juicio de sectores importantes de la población, afectan sus intereses o sus valores. Sin embargo, la capacidad del Estado y las unidades sociales de recibir y evaluar las comunicaciones tiene límites. Si la participación se amplía demasiado, quizá se diluya la posibilidad de acción eficaz en interminables reuniones, plebiscitos y encuestas de opinión.

vi) Para acercarse a los principios antes señalados hay que mejorar mucho la información sobre situaciones y unidades sociales locales, y aún más la voluntad del Estado y de las propias unidades sociales de utilizar tal información para adoptar decisiones sobre bases más racionales. La necesidad del Estado de contar con información local más completa, y el uso inadecuado que la mayoría de las autoridades nacionales hace de la información local a su alcance,

misma como sujetos de estudio, tal vez esto sea especialmente peligroso para quienes, como los planificadores, ejercen el poder en gran parte sobre la base de la autoridad emanada de su función de expertos técnicos. Este fundamento de su autoridad tiende a aminorarse si se concibe al técnico como un actor más en el escenario social, con sus propios intereses, convicciones, tendencias." (Lisa Peattie, "The Social Anthropologist in Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, julio de 1967.)

se han analizado con frecuencia. Sin embargo, hay que destacar igualmente que la recopilación y análisis de la información son instrumentos de gran utilidad potencial para que la unidad social se conozca a sí misma, y constituyen armas importantes en sus relaciones con los agentes del Estado.

VI. Entre la idea y la realidad: notas sobre la ejecución de planes

ESTE trabajo no tiene la pretensión de ser un manual sobre la forma de llevar los planes a la práctica. Está dirigido más bien a estimular la discusión investigando ciertas características de la confrontación entre los planes y los planificadores, por un lado y las intratables y complejas realidades de las estructuras económica, social, política y administrativa de un país, por el otro.¹ Aunque se basa principalmente en la experiencia latinoamericana en planificación, los problemas de la ejecución de planes en esa región parecen tener mucho en común con los de todos los países de bajos ingresos que han esperado acelerar su desarrollo a través de la planificación.

1. EL HISTORIAL Y LAS CAUSAS

Si se comparan las asignaciones de recursos y los objetivos para el crecimiento determinados en los planes de desarrollo de plazo medio que han sido preparados en los últimos dos decenios con lo realmente ocurrido casi no se podría observar una influencia decisiva de las primeras sobre los segundos. En un sentido literal, pocos planes —o quizá ninguno— han sido “ejecutados”. Algunos de los países que han adoptado planes tienen un historial satisfactorio en materia de desarrollo, en la medida en que éste puede medirse con los indicadores convencionales; un número mayor de países, no lo tiene. Incluso en el primer caso, la distribución de los recursos y del crecimiento por sectores económicos y sociales habitualmente se ha apartado mucho de los términos de los planes.

Esta situación sugiere cierto número de preguntas. ¿Debe atribuirse la falta de ejecución de los planes a deficiencias en sus objetivos o en sus metodologías? En otras palabras, ¿no valía la pena ejecutarlos? ¿O reside la principal explicación en defectos remediables de la aplicación de los métodos? ¿Acaso una dirección política más vigorosa, una mejor administración, un apoyo financiero y técnico más consecuente por parte de la comunidad internacional, u otros requisitos, producirían una constancia más coherente de la ejecución de planes? ¿O acaso se trata de que las funciones reales de los planes

¹ Algunos de los problemas tratados aquí en forma breve se han investigado con mayor detalle en *El Cambio Social y la Política de Desarrollo Social en América Latina* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.70.II.G.3).

no exigían su ejecución, en el sentido literal de armonizar los resultados finales con los objetivos originales? Las respuestas afirmativas a todas estas preguntas parecen estar justificadas, al menos en parte. Una manera de enfocar los principales problemas planteados en este trabajo —cómo puede la planificación ejercer una influencia más decisiva en el desarrollo y cómo este último puede aprovechar mejor esa influencia— es considerar con algún detalle las causas de esa falta de ejecución.

La causa más evidente es una falta general de auténticas políticas nacionales de desarrollo, que incorporen un concepto de la sociedad futura hacia el cual se dirija el esfuerzo de desarrollo, y sobre el cual se puedan fundar las tareas más técnicas de la planificación a plazo medio y de la planificación operativa a corto plazo. En ausencia de tales políticas, se encuentra el supuesto implícito de que “desarrollo” significa reproducción de las pautas de alta producción y elevado consumo de ciertos países de los cuales se presume que han logrado el “desarrollo”; o bien un conjunto de aspiraciones muy generales, que en gran parte responden a normas propuestas por las organizaciones intergubernamentales: elevar y redistribuir el ingreso nacional, industrializar y proporcionar una variedad de servicios sociales modernos. En estas circunstancias, los planificadores se ven frente a dos posibilidades, ambas poco satisfactorias: a) pueden tratar de llenar el vacío y asumir la dirección en la formulación y promoción de políticas, tarea para la cual no están especialmente capacitados, y que probablemente los convierta en uno de los muchos grupos de presión que tratan de influir sobre la dirección política; b) pueden refugiarse en la preparación de planes técnicamente sólidos sin preocuparse acerca de su viabilidad política, en cuyo caso el plan terminaría siendo un enorme tomo sin leer en las bibliotecas de los ministerios, o probablemente serviría como materia prima para un proyecto internacional de investigación sobre el contenido de los planes de desarrollo.²

² Los estudios realizados por la Comisión Económica para América Latina en el último decenio han insistido repetidamente en el alcance restringido de las realizaciones que pueden planificarse, en ausencia de decisiones políticas firmes acompañadas por cambios institucionales. Según el “Estudio Económico de América Latina, 1969”, la planificación nacional, iniciada con tanto entusiasmo, no llegó a adquirir la eficacia deseada porque en la práctica sólo representó un agregado administrativo y formal a una estructura política y social tradicional de adopción de decisiones que no modificó sustancialmente. En realidad, sólo se lograron avances en los aspectos administrativos. Aunque se mejoró la eficiencia técnica del Gobierno, las grandes decisiones no se llevaron a cabo con la rapidez y profundidad necesarias, porque simplemente no

En segundo lugar, la incapacidad para formular auténticas políticas y estrategias nacionales de desarrollo para guiar al planificador deriva de diversos tipos de debilidades políticas, que habitualmente se encuentran juntas. A menudo el Gobierno descansa sobre un entendimiento político inestable, que puede o no implicar una distribución de los cargos del gabinete entre los diferentes partidos. Un entendimiento de este tipo puede producir inmovilidad, puesto que cualquier decisión política importante podría poner en peligro los intereses de uno de los grupos participantes, y de ese modo el propio entendimiento. O bien puede producir continuas negociaciones y cambios de partidos y dirigentes según uno u otro grupo entre en el entendimiento o lo abandone. De cualquiera de las dos maneras, la aplicación consecuente de políticas en virtud de sus méritos dentro de un concepto dado del desarrollo se vuelve imposible en la práctica. O bien la inestabilidad política puede adoptar formas más abiertas y violentas, con frecuentes cambios generales en la dirección política, seguidos por nuevas orientaciones políticas, nuevos planes y a menudo nuevos planificadores. En todo caso, la dificultad habitualmente se complica por la muy limitada participación de la mayoría de la población en el proceso político y la incompatibilidad entre las aspiraciones de esa mayoría, una vez que comienza a participar, y la asignación de recursos que exigen las estrategias del desarrollo aceptables para los grupos que antes participaron en la adopción de decisiones. Además, esta interacción de presiones políticas se produce dentro de un contexto de dependencia internacional, en el cual la adopción de decisiones en esferas vitales de la economía y en otras esferas escapa cada vez más al control de las autoridades nacionales. En América Latina, la vinculación durante el decenio de 1960 de una planificación formal con los requisitos para la ayuda exterior, por conducto de la Carta de Punta del Este y los posteriores mecanismos consultivos y de supervisión de la Alianza para el Progreso —aunque los compromisos de reformas estructurales y justicia social estaban en general bien concebidos— coincidieron con la estructura de dependencia y restringieron las opciones políticas abiertas a los países como marco para su planificación. Al mismo tiempo, la falta de correspondencia entre los com-

se dieron las condiciones que las hicieron factibles. Ejemplos de ello son la lentitud, las vacilaciones y las resistencias frente a los programas de reforma agraria, la ausencia de reformas bancarias y financieras y de modificación sustancial de los sistemas impositivos; la falta de políticas nacionales de inversión extranjera que, entre otras consecuencias, están dando lugar al proceso de enajenación y debilitamiento de las empresas nacionales.

promisos uniformes de reformas estructurales por un lado, y las capacidades, e intereses sumamente diversos de los distintos países y de sus fuerzas políticas dominantes, especialmente en relación con esferas políticas tales como la reforma agraria y la distribución del ingreso, junto con decepciones con respecto a la ayuda exterior prevista por el otro, quitaron al compromiso general de planificar para un desarrollo acelerado el grado de autenticidad que hubiera permitido la movilización de un amplio apoyo popular.

Otras causas evidentes de la falta de ejecución de planes son la insuficiencia de los recursos para organizar un vigoroso esfuerzo orientado hacia el desarrollo, la incapacidad del sector público para captar o controlar una parte suficiente de los recursos, y la inestabilidad crónica de los recursos que podrían ser captados o controlados. Los países que tratan de planificar son incapaces de prever con cierta seguridad los ingresos provenientes de sus exportaciones o la cantidad de ayuda financiera exterior que recibirán en el curso del periodo de planificación. El comportamiento de los recursos nacionales privados necesarios para la inversión es aún más difícil de prever o de orientar en la dirección deseada. Todo intento serio de aumentar los recursos del sector público mediante una tributación progresiva o de regular la inversión privada probablemente se vea seguido por una incontrolable salida de capital privado al exterior. La inestabilidad de los recursos que se vincula con una gran dependencia de las exportaciones y de la ayuda exterior es un obstáculo para la ejecución de planes aún mayor de lo que sería una previsible corriente de fondos insuficientes. Los cálculos para la planificación se aferran comprensiblemente a proyecciones optimistas de los recursos de que se dispondrá si los mercados siguen favorables, si los pedidos de asistencia son satisfechos en su totalidad, y si los productores nacionales invierten sus beneficios. Con el tiempo, el plan preparado sobre estos supuestos es barrido por las crisis de la balanza de pagos, los déficit presupuestarios y la inflación.

Además, la capacidad de la administración pública suele ser inadecuada para poner en práctica las directrices de la planificación aun cuando éstas reciban el firme apoyo de los niveles más altos del gobierno. La centralización presenta un dilema sin resolver: los países que son menos capaces de administrar una planificación y un sistema administrativo altamente centralizados son los que menos pueden prescindir de ese sistema, puesto que también carecen de gobiernos locales competentes, derivados de elecciones, y de una iniciativa privada que sea sensible a los llamamientos nacionales, a la cual correspondería de otro modo parte de la responsabilidad. Las debilidades

de la administración pública han sido habitualmente consideradas como problemas técnicos, que debían resolverse mediante la modernización y la reforma del aparato administrativo, y la capacitación de los empleados públicos. Una buena parte de la asistencia técnica internacional ha sido dedicada a estos objetivos, y los mecanismos de planificación mismos se orientaron gradualmente hacia la racionalización de las estructuras administrativas a medida que los planificadores fueron conociéndolas mejor. Sin embargo, los problemas parecen tener raíces en un nivel más profundo, en las funciones de las burocracias en determinadas sociedades; algunos de estos factores se mencionan más abajo en relación con el aspecto "social" de la planificación.

Por último, suele faltar una precisa y actualizada información estadística; y a pesar de muchos años de preocupación internacional acerca de esta deficiencia, las estadísticas básicas han mejorado muy poco. En la práctica, la mayoría de los países de bajos ingresos no dan un respaldo consecuente a la labor estadística, frente a las muchas otras demandas que presiones políticas más intensas pueden ejercer sobre sus recursos. Cuando las rentas públicas disminuyen, los programas estadísticos y de censos se cuentan entre los primeros que se reducen o posponen. A veces se desperdician proyectos relativamente costosos para levantar censos, cuando los datos no se tabulan o aprovechan adecuadamente. Mientras tanto, los planificadores han dedicado una enorme cantidad de trabajo e inventiva a la elaboración de diagnósticos cuantitativos coherentes de las situaciones nacionales sobre la base de los datos que pudieron hallar o adivinar. Esta ha sido una tarea sumamente útil y sin duda ha mejorado la capacidad de los países para emprender una planificación eficaz. Sin embargo, la amplitud y la exactitud aparentes de los resultados pueden crear la falsa impresión de que el problema de la información ha sido resuelto. En algunos casos, se podría sospechar que la planificación se realiza para un país imaginario, respecto del cual los planificadores están informados a fondo, antes que para el país real.

Las causas mencionadas de la falta de ejecución de planes (o para la ejecución parcial con resultados muy diferentes de los previstos por los planificadores) son ahora bien conocidas. Las soluciones se hallan implícitas en la formulación de los problemas mismos, aunque tales soluciones pueden no estar al alcance de buen número de los países que tratan de planificar, en ausencia de cambios estructurales que los regímenes actuales se hallan imposibilitados de poner en práctica por la naturaleza del apoyo de que gozan. Otras causas, sin embargo, están asociadas a las verdaderas funciones de los planes y

de la planificación, y a las circunstancias de su introducción en determinados países.

La principal función de un plan, por ejemplo, en el pensamiento de los dirigentes de política nacional si no de los planificadores, podría ser cumplir los requisitos formales para recibir ayuda exterior. Esto se ha dicho de diversos planes decenales preparados apresuradamente por países latinoamericanos en los primeros tiempos de la Alianza para el Progreso. O bien la preparación de un plan podría ser, conscientemente o no, una táctica para posponer o evadir decisiones políticamente peligrosas, táctica especialmente útil para las autoridades nacionales que se apoyan en el tipo de entendimiento que excluiría una planificación eficaz. La administración del momento puede alegar la necesidad de estudios detallados, de importar "expertos de alto nivel" y de elaborar proyectos de planes antes de tomar medidas efectivas, en la esperanza de que cuando el plan esté preparado los problemas se habrán resuelto por sí mismos o de que otra administración tendrá que habérselas con ellos. En cualquiera de las circunstancias descritas *supra*, la planificación puede recibir gran respaldo y publicidad formales sin que las autoridades nacionales dediquen particular atención a las medidas prácticas necesarias para su ejecución.³

Si estos motivos fueran los predominantes, la planificación formal caería finalmente en un merecido descrédito. De hecho, el reconocimiento cada vez mayor de parte del público de su papel ya ha generado una buena dosis de desilusión y escepticismo respecto de la utilidad de la planificación del desarrollo. En la realidad, sin embargo, los motivos detrás de la planificación raramente son claros, ya sea en el sentido de la determinación de poner en práctica un plan o de tratar de emplearlo en maniobras políticas ajenas a su contenido. El proceso de planificación puede producir dividendos si los planificadores encaran su tarea con honestidad y competencia, aun cuando el apoyo político para la planificación sea equívoco. En un sentido positivo, las funciones de la planificación pueden no re-

³ Pueden citarse casos en que la planificación fue institucionalizada durante un largo periodo sin que se fuera más allá de este tipo de funciones. Bolivia, por ejemplo, ha tenido un organismo nacional de planificación desde 1953, ha recibido amplia asistencia técnica internacional en la esfera de la planificación y ha publicado varios planes. Sin embargo, en 1969 el Jefe de Estado, en el curso de un vigoroso alegato en favor de una planificación efectiva, afirmó que encontraba al país por completo carente de un sistema de planificación (*Realizaciones, Objetivos y Propósitos del Gobierno Revolucionario de Bolivia*, Mensaje del Presidente de la República, Alfredo Ovando Candia, 31 de diciembre de 1969).

querir la ejecución de un plan en sentido literal. La función *manifiesta* de la planificación como técnica para asignar recursos con el fin de alcanzar determinados objetivos de crecimiento puede ser menos importante para el desarrollo que sus funciones *latentes* de proporcionar diagnósticos objetivos de las necesidades, capacidades y limitaciones nacionales; de racionalizar la lucha nacional por las prioridades del desarrollo; de aclarar todas las implicaciones de las distintas opciones políticas posibles; y de ayudar a establecer imágenes de la sociedad futura que justifiquen la movilización nacional para el desarrollo.⁴

Las clases antes silenciosas y las regiones interiores antes descuidadas o explotadas por los centros dinámicos encuentran cada vez más medios para hacerse oír y para ejercer presión sobre las autoridades nacionales a fin de lograr una parte más justa de los recursos. Este proceso genera inevitablemente conflictos y rivalidades entre conceptos incompatibles acerca de lo que puede y lo que debe hacerse. Estos conceptos derivan en gran parte de imágenes poco objetivas de las posibilidades nacionales. Los estratos medio y superior reclaman como un derecho los niveles de consumo de bienes y servicios de que disfrutaban las clases análogas de los países de altos ingresos. Los productos cada vez más numerosos de sistemas educativos de baja calidad exigen ocupaciones de un nivel y una remuneración en armonía con expectativas, basadas en las promociones mucho más limitadas de la educación en el pasado. Los dirigentes populistas de los estratos de bajos ingresos les prometen el inmediato alivio de su pobreza a través de tácticas de redistribución y de servicios sociales universales. Los periódicos están llenos de los pedidos de las localidades descuidadas a las autoridades nacionales para que "resuelvan sus problemas" —de empleos, carreteras, escuelas, sistemas de suministro de agua, etc.— dando a entender que no hacerlo inmediatamente sólo puede deberse a discriminación o a incompetencia.

Tal rivalidad por los recursos es parte legítima del proceso de crecimiento y evolución, y es más vigorosa allí donde el proceso es rápido y su distribución es desigual. Sería utópico esperar la eliminación de estos conflictos mediante la planificación, pero en los países donde los órganos planificadores han funcionado durante cierto tiempo con algún grado de continuidad y objetividad, se puede discernir una mejor disposición a llevar adelante la lucha sobre la base de premisas comunes en cuanto a los límites de los recursos y los

⁴ Para una interesante discusión de las funciones manifiestas y latentes de la planificación, véase John Friedmann, *Venezuela: From Doctrine to Dialogue* (Syracuse, Nueva York, Syracuse University Press, 1965).

objetivos nacionales. Los movimientos políticos y los grupos de intereses preparan sus propios planes con la ayuda de planificadores profesionales, los someten a la aprobación pública y tratan de influir sobre el proceso oficial de planificación. Además, las autoridades de la planificación insisten cada vez más en que los planificadores deben estudiar y poner en claro en sus diagnósticos toda la serie de factores políticos y sociales que condicionan la viabilidad de la política y los planes de desarrollo.⁵ Esto agregaría una nueva dimensión a la función latente de la planificación, al ayudar a la sociedad a conocerse a sí misma, además de ayudar a la administración a lograr un concepto más claro de lo que puede hacer y de las resistencias que deberá estar dispuesta a vencer o con las cuales deberá transigir.

2. INICIATIVAS SOCIALES EN LA PLANIFICACIÓN

En los últimos años se ha acumulado una extensa y variada bibliografía acerca de la "planificación social", la incorporación de lo "social" en el desarrollo y otros temas conexos. Los mecanismos nacionales de planificación del desarrollo han tratado de lo "social" en varios niveles diferentes. Un examen más profundo de las discusiones y del tratamiento del problema en los planes nacionales indica, sin embargo, una gran confusión de conceptos, una tendencia a atender a lo "social" de manera formalista más bien que con cambios concretos en la práctica planificadora, y el promedio de una división por compartimentos sectoriales en los enfoques que se relacionan más estrechamente con la práctica.

Pueden distinguirse los siguientes niveles de consideración de lo "social".

Primero, los objetivos generales del plan incluyen formulaciones referentes al bienestar humano, la redistribución de los ingresos, el pleno empleo, niveles más altos de vida, etc. En la práctica, sin embargo, la mayoría de los planes han supuesto que estos objetivos son subproductos que se alcanzarán si el plan logra aumentar la producción elevando la tasa de inversión y orientando la inversión hacia canales donde tendrá los más altos rendimientos. Rara vez discute el plan estrategias para lograr que la producción incrementada contribuya a los objetivos sociales generales, ni modificaciones en la distribución de la inversión productiva para tales propósitos.

⁵ Véase, en especial Ricardo Cibboti y Oscar Julián Bardeci, *Un Enfoque Crítico de la Planificación en América Latina*, Santiago. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1970.

Tampoco se presta mucha atención a las prioridades entre los objetivos sociales generales y la determinación de posibles incompatibilidades entre objetivos. (El ejemplo más notable de la poca atención práctica que se presta a tales objetivos es la constante adopción, con pocas críticas por parte de los planificadores, de tecnologías industriales que requieren intensidad de capital en sociedades con capital escaso y abundante mano de obra con empleo insuficiente.) De este modo, apenas se puede discutir la "realización" de los objetivos sociales generales a través de la planificación; si se los alcanza, la contribución de la planificación es indirecta.

En segundo lugar, la intervención sociológica táctica en la planificación ha sido considerada como un medio para prever y salvar los obstáculos sociales estructurales a la ejecución de los planes, y se brinda a los planificadores novicios cursos de sociología a fin de permitirles atacar esos obstáculos. Se incluye cada vez más frecuentemente a los sociólogos en los equipos de planificación en calidad de consultores, pero apenas se les ha dado algún papel en el desarrollo de un marco básico de política para la planificación. El término mismo de "obstáculos sociales" sugiere la estrechez con que los planificadores evalúan el papel del cambio de las estructuras sociales. Hasta la fecha, esta función de "suavizar problemas" que se ha dado a los sociólogos parece haber tenido pocos resultados prácticos sobre la ejecución de los planes que se han preparado. Provocó la incorporación en alguno de los planes publicados de penetrantes análisis de la estructura social del país —análisis que, si se meditara seriamente sobre sus implicaciones, podrían demoler los supuestos sobre los cuales está basado el plan mismo. Sin embargo, a medida que los sociólogos se fueron gradualmente integrando mejor dentro de los equipos de planificación y que los planificadores económicos comenzaron a tratar de comprender mejor las causas sociales de la frustración de las primeras y más literales razones, para la planificación, la contribución potencial de los sociólogos a las funciones latentes de la planificación arriba descritas ha mejorado mucho. También debe señalarse que la mayoría de los sociólogos que se ocupan de la planificación no se interesan más por los problemas de planificar la acción social sectorial que los economistas o los ingenieros. En realidad, los últimos pueden interesarse más por la educación y los programas de salud debido a su preocupación por el "desarrollo de los recursos humanos" y su necesidad de establecer algunos criterios para determinar la distribución de los recursos públicos entre los programas sociales sectoriales.

En tercer lugar, las teorías y las recetas políticas resumidas en

el término "desarrollo de los recursos humanos" han proporcionado a muchos planificadores económicos un enfoque de lo "social" que pueden incorporar en su pensamiento y en su práctica sin excesivas perturbaciones para el resto de su aparato conceptual. Este enfoque se ha caracterizado por una persistente ambigüedad entre lo muy general y lo muy concreto, que un estudio de las experiencias de la planificación resume de la siguiente manera:

... aunque el contenido del desarrollo de los recursos humanos aún debe ser definido en forma clara por sus propulsores, es ahora evidente que la mayoría de ellos piensa no tanto en el mejoramiento general de las condiciones sociales que sugiere ostensiblemente el término, sino más bien en la manipulación de sistemas educacionales a fin de producir la mano de obra capacitada necesaria para llevar a cabo determinados programas de desarrollo, especialmente en los sectores económicos; en la práctica, por lo tanto, el enfoque de la "inversión humana" equivale a una modificación táctica más bien que estratégica de la ortodoxa teoría de desarrollo de la inversión de capital, y de ninguna manera representa una conversión de los planificadores a la idea de que el desarrollo es fundamentalmente un proceso de cambio institucional.⁶

El enfoque del desarrollo de los recursos humanos también podría conducir a una variante de la planificación social intersectorial discutida más abajo, subordinada a consideraciones de la producción; encontraría entonces las mismas dificultades de aplicación práctica.

En cuarto lugar, independientemente de si han introducido o no una planificación formal, todos los Gobiernos son hoy, responsables de una amplia variedad de actividades sectoriales que parecen ser indiscutiblemente "sociales" en el sentido de que su justificación inmediata es el aumento del bienestar humano más bien que el incremento de la producción, el mantenimiento del orden público o la defensa nacional. Estas actividades demandan proporciones muy grandes de los recursos financieros y humanos disponibles para el sector público. Su implantación y crecimiento han respondido a muchas diferentes motivaciones y presiones, que tienen sus raíces en la historia. Un examen de las maneras en que están organizadas hoy en el nivel nacional y de la distribución de los recursos entre ellas no revela ningún fundamento coherente más allá de la función

⁶ "Review of the Social Situation in the ECAFE region" (E/CN.11/L.250), pág. 35.

de fijación de normas de las organizaciones intergubernamentales, cada vez más importante. La iniciación de alguna de estas actividades en los países de bajos ingresos podría considerarse en forma plausible como prematura o excesivamente imitativa de los modelos que ofrecen los países de altos ingresos, pero una vez iniciadas, prácticamente todas las actividades sociales sectoriales logran sobrevivir y expandirse, aunque las más débiles de ellas sufren de una extrema inestabilidad en el apoyo del presupuesto público. Como actividades que se están llevando a cabo, todas ellas requieren algún tipo de planificación, aunque ésta puede ser a corto plazo, fragmentaria e informal.

Una vez que se acepta la conveniencia de una planificación global del desarrollo, se está muy cerca de aceptar la idea de que la planificación intersectorial es necesaria para tratar los problemas de la distribución de recursos entre los sectores sociales. Aún más importante, esa planificación pareció un enfoque promisorio para aumentar la eficiencia, a través de relaciones intersectoriales de apoyo mutuo, en lo referente a los objetivos generales de, entre otras cosas, bienestar humano y promoción del cambio social estructural. Por consiguiente, en diversos órganos de planificación del desarrollo se han creado dependencias de planificación social, y en diversos planes publicados se han agrupado los programas sociales sectoriales bajo un único título principal. No obstante, aún faltan métodos convincentes para la planificación intersectorial; parece dudoso que los proponentes hayan tomado suficientemente en cuenta la naturaleza heterogénea de los tipos de actividad pública adecuados para los diferentes sectores sociales; la intensidad y complejidad de las demandas provenientes del interior de las sociedades que determinan sus líneas de crecimiento; o la obstinación de las burocracias, promotores y clientelas sectoriales, respecto de la respuesta a sus demandas en nombre de la "planificación social". En los planes, los capítulos referentes a lo social siguen estando yuxtapuestos más bien que integrados, ya sea unos a otros o con los objetivos sociales generales declarados en la introducción a los planes. (Esto no se aplica únicamente al aspecto social de la planificación; los planificadores económicos se han encontrado con similares resistencias sectoriales y burocráticas de los organismos encargados de esferas tales como obras públicas y empresas estatales, y esto se refleja en los capítulos pertinentes de los planes.) Probablemente la planificación de la asignación de recursos a los programas sociales sectoriales y la planificación de su coordinación para el logro de objetivos prioritarios del desarrollo pueden ser abordados eficazmente sólo en dos niveles: el

de la planificación amplia, en la cual se considera el crecimiento de todas las actividades del sector público para varios años en el futuro; y el del plan operativo o presupuesto nacional anuales, en el cual todas las demandas deben competir por una parte de los recursos de que se espera disponer próximamente.

Las dependencias de planificación que se ocupan de los sectores más claramente definidos de acción social pública están bien establecidas tanto en los países con una maquinaria formal de planificación del desarrollo, como en algunos países que carecen de esa maquinaria. Es más probable en este punto hallar indicios de "ejecución" o, al menos, de una influencia real de la planificación en lo que realmente ocurre, que en las aplicaciones más generales de lo "social" a la planificación, examinadas *supra*. Las situaciones en los sectores y las técnicas para la planificación que se han elaborado son muy diferentes unas de otras y merecen un breve comentario por separado.

Antes, sin embargo, debe mencionarse una cuestión común a la organización de la planificación en todos los sectores: la de si la dependencia de planificación sectorial debe formar parte del órgano de planificación del desarrollo o del ministerio u organismo sectorial. Se presume que, en cualquiera de los dos casos, las atribuciones de la dependencia de planificación pedirán una estrecha coordinación. Si la dependencia de planificación fuera parte del órgano de planificación del desarrollo, probablemente sus contribuciones se ajustarían mejor a las prioridades generales y a las limitaciones en los recursos; pero la probabilidad de buena voluntad para la puesta en práctica por parte del organismo sectorial se vería muy reducida. Si la dependencia de planificación fuera responsable ante el organismo sectorial, sus planes corresponderían mejor al propio concepto que tiene el organismo de sus funciones y necesidades prioritarias; pero requerirían mucho regateo antes de poder hacerlos compatibles con la asignación general de recursos. Cualquiera sea el lugar donde se la ubique, la dependencia de planificación sectorial no puede esperar que se le asigne una función técnica puramente neutral. Se esperará de ella que presente las razones de los planificadores al organismo sectorial o a las razones del organismo a los planificadores y al ejecutivo nacional. La solución más eficaz podría ser combinar las dependencias de planificación de los organismos sectoriales con un pequeño equipo de especialistas en planificación sectorial del organismo de planificación del desarrollo. Debe tenerse presente que, en condiciones administrativas típicas, la ubicación de la dependencia de planificación en el nivel superior del organismo sectorial no

garantiza un contacto efectivo con las divisiones operativas del organismo. La división en compartimentos y la insensibilidad a las directivas pueden estar tan arraigadas en cada organismo (por ejemplo, entre las divisiones encargadas de los diferentes niveles de educación) como entre sectores.

Dentro de los límites del presente artículo, las diferencias entre los sectores de planificación y la ejecución de los planes sólo pueden señalarse en forma breve y superficial, pero valdrá la pena dar alguna indicación acerca de las grandes diferencias entre las actividades incluidas bajo el título de lo "social".

Educación

La planificación de la educación está relativamente muy adelantada en su metodología y casi en todas partes se la considera como una institución. El sector tiene obvias ventajas para la planificación; la mayoría de las actividades que suelen considerarse pertinentes son financiadas y administradas por el Estado; el resto, en principio, está sujeto a la supervisión del Estado, que está encargado de velar por el cumplimiento de las normas en vigencia. Se dispone o debería disponerse de una variedad relativamente satisfactoria de indicadores cuantitativos de las necesidades y del progreso hacia la satisfacción de las necesidades como subproducto del funcionamiento del sistema de enseñanza. En su mayor parte, los planificadores orientados hacia la economía ya están convencidos de la importancia de la planificación de la educación, tanto porque a la educación se asigna una mayor proporción de los recursos públicos que a cualquier otro sector como porque se considera que cumple una función estratégica en la preparación de la población para el desarrollo. Hasta la fecha la planificación de la educación ha logrado sólidos éxitos en la racionalización de los sistemas en diversos países, en señalar a la atención pública las necesidades educacionales y en estimular a los educadores a prestar una atención más sistemática a las consecuencias que para el desarrollo tiene lo que acontece en las escuelas.

Al mismo tiempo, la ejecución de la planificación de la educación encuentra varias y formidables dificultades:

a) La educación formal se relaciona en forma estrecha y compleja con la estructura social y la cultura nacional. Es uno de los medios más importantes con los cuales ciertas clases o grupos de una sociedad mantienen ventajas sobre otros o tratan de contrarrestar esas ventajas. Puede ser una fuente de estabilidad social o de cambio revolucionario o, con mayor frecuencia, de ambos, en desconcertan-

tes combinaciones. Es también para sus propios productos una de las más importantes fuentes de medios de vida. Sería ingenuo esperar que un sistema de este tipo responda serena y rápidamente a la planificación. En la planificación de la educación es especialmente importante la función de explicar claramente las diversas exigencias del aparato administrativo, los docentes, las familias de los estudiantes y los estudiantes mismos y de ofrecer criterios que puedan ser debatidos públicamente respecto de las decisiones que deben tomarse;

b) No hay todavía un consenso definido acerca de las contribuciones más importantes que han de esperarse de la educación formal en los países de bajos ingresos que buscan el desarrollo; a pesar del abrumador volumen de estudios y de polémicas sobre este punto. Entre los aspectos que deben considerarse están los siguientes: si debe orientarse la educación, como sugiere el enfoque del desarrollo de los recursos humanos, hacia la producción de especialidades en una cantidad para la cual puede esperarse que el desarrollo genere una demanda; si es realmente viable hacer previsiones a largo plazo de tales demandas, con las tendencias actuales de rápida evolución social y tecnológica; si sería preferible concentrar los recursos en el logro del nivel más alto posible de un tipo de educación general que estimule deliberadamente la adaptabilidad al cambio, dejando la formación más especializada a las empresas que la necesiten. Hasta que los países no obtengan claras respuestas a estas preguntas, la planificación de la educación está destinada a tener un sesgo formalista, concediendo una atención indebida a objetivos cuantitativos para que cierto número de jóvenes pasen por las "escuelas" bajo la custodia de "maestros" durante determinadas porciones de sus vidas.

c) En el mundo moderno, el sistema educacional asume en forma creciente las prerrogativas de la familia para la socialización del niño. Tanto el sistema educacional como la familia están perdiendo terreno rápidamente ante otras influencias, especialmente los medios de comunicación para las masas y los grupos de pares. Hasta ahora, la planificación de la educación y de los recursos humanos en los países de bajos ingresos sólo ha comenzado a enfrentarse con el problema de la televisión, y por lo general, sólo en el sentido limitado de utilizar este nuevo medio en las escuelas. Si bien el procedimiento de reunir a niños y jóvenes en escuelas bajo la orientación de maestros se vuelve cada vez más universal y se lo planifica cada vez más coherentemente, es muy posible que esta forma de educación se torne cada vez menos decisiva para las calificaciones y perspectiva social a que actualmente aspiran los jóvenes.

Salud

La planificación de las actividades de salud pública también ha adquirido una metodología particular y se halla ampliamente institucionalizada. Probablemente sea más efectiva en términos de resultados mensurables de lo que es la planificación en cualquier otro sector social. En la esfera de la salud, los obstáculos para la implementación de los planes presentados por las resistencias y las presiones sociales estructurales son menos formidables que los que existen en la esfera de la educación. Una mejor protección de la salud para todos, a diferencia de una mejor educación para todos, no pone en peligro las categorías sociales diferentes y el acceso a empleos preferidos. En ambos sectores, sin embargo, el alcance de la planificación se ve limitado por la importancia de las inversiones fijas en inmuebles tales como hospitales o edificios escolares, que no pueden ser trasladados o abandonados sin pérdida, y por las dificultades de dirigir al personal profesional (con su propia inversión en años de formación especializada) hacia las actividades y las zonas geográficas donde la planificación indica que es más necesario. El problema de la planificación de la educación que plantean los avances tecnológicos en los medios de comunicación para las masas tiene su equivalente en la esfera de la salud en el rápido crecimiento—incluso en los países de bajos ingresos—de nuevas amenazas a la salud que no puedan ser atacadas mediante la acción sectorial; por ejemplo, la contaminación del medio, las tensiones de las versiones actuales de la vida urbana y los accidentes de tránsito.

Vivienda y desarrollo urbano

En los dos sectores estrechamente vinculados de la vivienda y el desarrollo urbano se han elaborado complejos técnicos de planificación que han resultado en muchos planes de vivienda y planes urbanos. El historial de la ejecución de esos planes es tan pobre que se ha puesto en duda la pertinencia de esas técnicas respecto de las necesidades de los países de bajos ingresos. Los planes de vivienda basados en el cálculo estadístico de los déficit y en objetivos para la construcción de nuevas unidades de vivienda, rara vez han logrado movilizar recursos para construir en el nivel previsto durante más de un año o dos a la vez, han abrumado al Gobierno con costos onerosos y han hecho muy poco para satisfacer las necesidades de los estratos urbanos de menores ingresos y de las masas rurales, cuyas deficiencias de vivienda son las más serias. Los planes urbanos, habi-

tualmente regidos por preocupaciones estéticas y monumentales, no han logrado controlar el crecimiento de las enormes aglomeraciones urbanas que están apareciendo en la actualidad. Antes de que se pueda esperar la ejecución de planes en estos sectores, parecería que la planificación tendrá que subordinarse a conceptos y objetivos en el más alto nivel de la política nacional respecto de la distribución espacial de la población nacional, su ritmo de crecimiento, las fuentes de sustento, la distribución de los ingresos y la distribución de la participación política en el proceso nacional y local de adopción de decisiones.

Seguridad social

Por su misma naturaleza, los sistemas de seguridad social parecerían adaptarse bien a la planificación sectorial dentro del marco de la planificación del desarrollo, y los recursos acumulados y redistribuidos por su conducto son de una muy grande importancia potencial para las estrategias del desarrollo, así como para el bienestar humano. Hasta ahora, sin embargo, la seguridad social se ha visto poco afectada por la planificación. Las dependencias de planificación y los vínculos formales con órganos de planificación del desarrollo son menos comunes y más recientes en la esfera de la seguridad social que en los demás sectores principales de la acción social pública. En algunos de los países de bajos ingresos los sistemas han crecido por acumulación durante un largo periodo hasta llegar a una situación de extrema complejidad administrativa, alto costo respecto de los niveles de salarios y anomalías en las contribuciones y beneficios para las diferentes categorías de personas aseguradas. En un número mayor de países, esos sistemas se introdujeron más recientemente y en forma más ordenada, a través de una legislación amplia basada en normas internacionales; pero sólo llegan a minorías privilegiadas de la población trabajadora urbana. Los países que actualmente están tratando de planificar y reformar sus sistemas de seguridad social, antes de llegar a la etapa de ejecución de los planes, encuentran formidables obstáculos en el complicado y rígido carácter de la legislación que gobierna la seguridad social, en la presencia de clientelas organizadas con expectativas y exigencias precisas, y en la falta de recursos para extender la protección a los estratos de la población que la necesitan más y que no pueden sufragar una parte apreciable de los costos con sus propias contribuciones.

Bienestar social

En esta esfera de la acción social pública se habla de la planificación más de lo que se la practica. La delimitación del sector para el cual ha de planificarse y la determinación de su lugar dentro de la estructura administrativa pública presentan dificultades peculiares. "Bienestar social" se usa a veces en un sentido lato para abarcar la mayoría de las actividades sociales sectoriales o de los objetivos de bienestar que las motivan, y a veces en un sentido mucho más restringido para abarcar una variedad de programas y actividades destinados a satisfacer ciertas necesidades de los estratos de la población más en situación de desventaja y ayudarlos a enfrentar y superar las "desventajas" a fin de constituir relaciones satisfactorias dentro de un orden social. Según la primera interpretación, el problema de la planificación sería equivalente al de la planificación social intersectorial examinada más arriba. (En tanto que la planificación intersectorial basada en un enfoque orientado hacia el "desarrollo de los recursos humanos" organizaría las actividades sectoriales alrededor de las necesidades de personal del desarrollo económico, la planificación intersectorial basada en un enfoque orientado al bienestar organizaría idealmente estas actividades alrededor de la satisfacción de necesidades que son atendidas a través de las operaciones del mercado.)

Las actividades pertinentes a la segunda interpretación del bienestar social se hallan distribuidas en la mayoría de los países entre un considerable número de organismos públicos, algunos de los cuales disfrutan de un alto grado de autonomía con respecto a las autoridades centrales, y de organismos voluntarios sólo sujetos a una limitada supervisión y fijación de normas por parte del Estado. Muchas de las actividades cumplen un papel complementario o auxiliar dentro de otros programas sociales o incluso dentro de empresas privadas, como ocurre en el caso del bienestar social industrial. Las actividades que se emprenden en cada país dependen más de las circunstancias históricas y de las actividades de promoción de los individuos interesados en problemas y líneas de acción determinados más bien que en algún concepto nacional unificado acerca de las necesidades del bienestar social. Dificilmente podría aplicarse en la actualidad al bienestar social una planificación como la que se halló en las esferas de la educación y la salud, con objetivos cuantitativos precisos y actividades sumamente pertinentes que corresponden a la jurisdicción de un único ministerio o algún otro organismo. Sin embargo, puede concebirse que una dependencia de planificación en la esfera del bienestar social encuentre una función constructiva en

la elaboración de principios y normas adecuadas a las características especiales del sector, en la simplificación de su administración fragmentaria y en la formulación de diagnósticos y estrategias para definir y satisfacer las necesidades sociales que caen fuera del ámbito de acción de los demás programas sociales sectoriales.

3. MEDIOS DE EJECUCIÓN

Hasta ahora, la característica más notable de las actividades de planificación del desarrollo ha sido la preparación de planes de plazo medio (por un periodo de unos cinco años). En un sentido estricto, probablemente esos planes no sean "ejecutables". Proporcionan directrices potencialmente útiles, pero la determinación de subordinar a ellos toda acción pública, en países con recursos inciertos e información inadecuada, los convertiría en una camisa de fuerza. Los recientes análisis de la experiencia sobre planificación han insistido en la necesidad de conceder atención equivalente a otras dos formas de planificación y de unificar las tres formas en la práctica de la planificación.⁷ Por un lado, se necesitan políticas estratégicas a plazo realmente largo como marco de referencia para el plan de plazo medio. Por otra parte, se necesitan planes de operación anuales que constituyan declaraciones concretas de cómo el Estado se propone utilizar los recursos bajo su control, dónde se propone conseguirlos, y qué otras medidas se propone tomar durante el año, en forma de leyes y reglamentaciones, para cumplir sus propósitos. El poder del dinero se vuelve así el principal instrumento para lograr la conformidad con etapas determinadas de los planes a largo plazo. Además de la asignación de recursos públicos a programas y proyectos directamente administrados por las autoridades centrales, el poder del dinero puede usarse para influir sobre las acciones de todas las categorías de autoridades provinciales y locales, de órganos públicos autónomos desde el punto de vista administrativo y de organismos voluntarios, a través de la distribución planificada de medidas tales como subvenciones, créditos y exenciones impositivas. Al mismo tiempo, puede ejercerse la facultad de fijar impuestos para influir sobre los niveles y la composición del consumo y la inversión, así como sobre el uso y la propiedad de la tierra.

Este enfoque, si bien indispensable para cualquier sistema de planificación que intente ser algo más que ornamental, tiene varias limitaciones. En primer lugar, las relaciones entre los órganos de planifi-

⁷ Véase Cibotti y Bardeci, *op. cit.*

cación de desarrollo, por un lado y los ministerios de hacienda, oficinas presupuestarias y bancos centrales, por el otro, no han sido hasta ahora muy estrechas, salvo en los casos en que la función planificadora se ha confiado a las instituciones mencionadas en último término. Sin embargo, si se da a las instituciones financieras la dirección del aspecto operativo de la planificación, es probable que sus acciones estén regidas por consideraciones más bien estrechas de costo y beneficio o por precedentes. En segundo lugar, el poder de un Estado —incluso el más fuerte y el más centralizado— para controlar sus propios ingresos y gastos está lejos de ser ilimitado. En la mayoría de los países de bajos ingresos que tratan de planificar, este poder es en realidad muy limitado. Como se indicó más arriba, las rentas mismas son insuficientes e inestables. El Gobierno tiene que satisfacer muchas exigencias independientemente del juicio de los planificadores respecto de su conveniencia. Las presiones para ampliar el empleo en la administración pública a fin de recompensar el apoyo político y aliviar el desempleo entre los estratos medios urbanos son problemas especialmente espinosos. Diversos Gobiernos que declararon su intención de reducir drásticamente la cantidad de empleos públicos, han visto sin embargo que el tamaño de su burocracia continúa aumentando. Además de estas presiones externas, los organismos y otros órganos del sector público que reciben subsidios u otras concesiones del Estado comparten una comprensible determinación de proteger su participación en los recursos y, de ser posible, aumentarla, por ejemplo, a través de garantías legislativas, fuentes especiales de ingresos y estímulo a demandas organizadas por sus clientelas. Incluso un Gobierno con un sólido respaldo político encontrará sumamente difícil reducir las asignaciones a un programa que ha adquirido la estabilidad de una institución, o hasta utilizar la amenaza de retener fondos para promover mayor eficiencia o un cambio de objetivo. En relación con los programas sociales sectoriales, la rigidez resultante de los gastos públicos significa que las actividades más nuevas, más pequeñas y menos estabilizadas son las que más sufren las reducciones presupuestarias que se vuelven inevitables cuando las rentas defraudan las expectativas.

En la mayoría de los casos, el poder del dinero para producir conformidad con la planificación, especialmente en el aspecto social, donde los continuos gastos ordinarios son más importantes con relación a los gastos de inversión que en el aspecto económico, se aplica más fácil y eficazmente en relación con los incrementos de los recursos del sector público. Estos incrementos pueden ser distribuidos a fin de poner gradualmente a las actividades en una mejor correspon-

dencia con los objetivos del plan, sin encontrar el mismo grado de resistencia ni incurrir en el mismo riesgo de desperdiciar inversiones fijas y personal especializado que podrían resultar de cambios más radicales en el apoyo de las actividades ya en curso. Por supuesto, para que esto sea practicable, los recursos controlados por el sector público deben estar en aumento. Si son estáticos, puede esperarse que las resistencias a la planificación sean muy grandes, y, si están sujetos a amplias fluctuaciones anuales o a elevadas tasas de inflación, los intentos para usar el poder del dinero para la planificación están destinados al fracaso, cuando no pueden cumplirse las promesas.

Una vez introducida la planificación formal, puede esperarse una continua tensión entre varias direcciones posibles en su evolución: a) Una multiplicación de los controles centralizados respaldada por las facultades financieras y reguladoras del Estado; b) Una retirada a cálculos y proyecciones abstrusos, de modo que la planificación se convierte más en una técnica para pronosticar lo que ocurrirá en condiciones definidas que un medio de cambiar el futuro; c) Una entrada, por parte de los planificadores, en una multiplicidad de tareas administrativas y de preparación de proyectos; d) Un intento de descentralizar y de delegar en los órganos regionales o locales la mayor parte posible de responsabilidad para la planificación y la ejecución; e) Una búsqueda de medios para lograr la "participación popular" en la planificación.

La mayoría de las experiencias nacionales en planificación muestran diversas combinaciones de estas tendencias, y algunas de ellas incluso pueden estar presentes antes de la introducción de la planificación formal. (En especial, algunos países han llegado a extraordinarios extremos de reglamentación detallada de la vida económica y social simplemente a través de la acumulación de procedimientos separados destinados a resolver dificultades a corto plazo o a calmar a diferentes grupos de presión.) En ciertas circunstancias, una vez que las autoridades nacionales se han decidido a utilizar la planificación, un alto grado de control centralizado puede ser la única manera de poner en movimiento el desarrollo planificado, de superar la inercia burocrática y de compensar la falta de Gobiernos locales responsables y de grupos de interés capaces de identificarse con el concepto oficial del desarrollo. Por otra parte, si la planificación se ha convertido en una institución sin un sólido respaldo político, puede ser prudente que los planificadores se limiten a diagnósticos y proyecciones, o tratar de hallar tareas administrativas a corto plazo que sean útiles y bien definidas. En cualesquiera de los dos casos, la

confrontación de la planificación con las realidades nacionales demostrará sin duda la necesidad de alguna forma de descentralización y de atraer a una gran variedad de instituciones públicas y privadas hacia el proceso de planificación.

La última de estas tendencias no implica necesariamente una amplia participación popular en la planificación, pero la necesidad de esa participación se ha vuelto una máxima cada vez más "popular". Este tema, sin embargo, sugiere problemas demasiado complicados para ser tratados aquí. Los diferentes proponentes de la participación popular en la planificación parten de premisas bien diferentes y piensan en objetivos muy distintos. Algunos tienen la visión de masas atraídas a través de exhortaciones y programas de desarrollo de la comunidad para que cumplan su parte en los planes entregados desde arriba, contribuyendo con un enorme potencial de mano de obra y capacidad de ahorro antes desperdiciado. La experiencia ha hecho desaparecer en su mayor parte esta imagen; los ensayos de una actuación en conformidad con ella sólo han producido una participación aparente, con frecuencia explotada por grupos de interés locales para lograr ventajas muy limitadas. Las masas supuestamente ignorantes han mostrado a veces una aguda apreciación de las fallas en los remedios de los planificadores para ellas. Otros defensores de la participación popular conciben para ella una función bien distinta. Sostienen que las reformas estructurales que son requisitos para una planificación efectiva no han sido llevadas a cabo, porque los grupos que tienen algo que perder con ellas han estado mejor organizados y mejor integrados en el sistema político y han sido más conscientes de sus intereses inmediatos que los grupos que pueden ganar algo con el desarrollo planificado. Esta situación ha sido especialmente evidente en relación con la reforma agraria. Por consiguiente, se considera a la participación popular como una fuerza compensadora indispensable para superar las resistencias de los intereses creados. Las expresiones de este punto de vista han manifestado a veces una confianza algo ingenua en que, una vez estimulada, la participación popular correría por los canales adecuados e impulsaría los cambios deseados por los planificadores.

Es discutible que los procesos actuales, injustos y desequilibrados, del crecimiento económico y del cambio social en los países de bajos ingresos puedan alcanzar alguna vez una tolerable correspondencia con el bienestar humano y la justicia social mientras la planificación y la participación organizada y racional de los estratos mayoritarios que ahora están marginados no se vuelvan realidades integradas. Es probable, sin embargo, que este estado feliz requiera cambios en las

perspectivas que son tan difíciles para los planificadores como para la población. Podría sospecharse que, hasta la fecha, el paternalismo y la manipulación rara vez han estado lejos de la superficie en los criterios para la participación popular en la planificación.

4. EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES Y MEDICIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL

Las anteriores consideraciones sugieren que la evaluación de los resultados de la planificación es una tarea que debe distinguirse claramente de la medición del "desarrollo" o "progreso" —es decir, lo que sucedió durante el periodo de planificación. La falacia del *post hoc, ergo propter hoc* es tentadora, si pueden determinarse logros mensurables. La evaluación necesita tomar en cuenta los siguientes aspectos:

a) La autenticidad de los objetivos o metas respecto de los cuales ha de medirse el progreso, en términos de su tratamiento en el plan: si un objetivo dado ha sido tomado concretamente en cuenta en la elaboración de la estrategia de la planificación y en la determinación de las reglamentaciones jurídicas, las asignaciones financieras y los programas y proyectos presentados para su ejecución;

b) En el caso de que el objetivo haya sido tomado en cuenta en esta forma, si existen pruebas convincentes de que los cambios subsiguientes son suficientemente diferentes de lo que habría sido en ausencia de la planificación. Si el ingreso nacional y otros indicadores han continuado creciendo a un ritmo similar a los anteriores al periodo de planificación, podría sospecharse que el plan no ha hecho mucho para cambiar el futuro. Idealmente, se necesitarían investigaciones sobre el terreno para explorar las relaciones entre el proceso de planificación y lo que ha sucedido; pero los datos históricos y los datos comparativos en diversos países que muestran relaciones coherentes pueden arrojar mucha luz sobre el problema;

c) Hasta qué punto los indicadores cuantitativos del progreso miden el verdadero objetivo social, y hasta qué punto miden los medios para lograr ese objetivo. Se sabe bien ahora que los aumentos en el ingreso nacional per cápita, si indican un potencial ascendente para el bienestar humano, no demuestran que ese potencial se esté realizando. Si la desigualdad en la distribución también aumenta, incluso el bienestar material de la mayoría puede quedar estacionario o empeorar. Además, los aumentos en el ingreso per cápita miden una creciente complicación de la economía y de las actividades que deben emprenderse para hacer frente a esta complicación, sin que exis-

ta necesariamente un aumento en el bienestar. La producción por la producción misma cada vez parece menos atractiva como objetivo de la planificación. La mayoría de los indicadores estadísticos disponibles para los objetivos sociales de la planificación también miden medios potenciales más bien que fines últimos. Los aumentos en el número de médicos y de camas de hospital permiten un mejor estado de salud, pero no lo garantizan. Los aumentos en el número de maestros y de escuelas no garantizan que la generación joven esté mejor capacitada para hacer frente a los desafíos del cambio social y económico. (Las escuelas pueden tener funciones reales muy diferentes, y gran parte de la educación brindada puede ser una disfunción para un desarrollo saludable.) Por lo tanto, una parte importante de la tarea de evaluar la ejecución de planes debe consistir en evaluar la adecuación de los indicadores y los objetivos. Puede hallarse que una ejecución satisfactoria, en términos de los indicadores con que los planificadores han trabajado, coincida con un mal uso de los recursos, en términos de los objetivos más generales del desarrollo social y del bienestar humano.

Un examen de la ejecución de planes no puede limitarse satisfactoriamente a la serie de instrumentos y enfoques que podrían ser perfeccionados para llevar a cabo "planes" elaborados por tecnócratas infalibles. Una buena comprensión técnica de los instrumentos y los enfoques es sin duda importante, y muchos manuales y cursos de capacitación ofrecen los medios de lograrlo. La pertinencia de cada instrumento, sin embargo, depende del marco nacional. Es necesario preguntar quién está planificando y por qué lo está haciendo, y cuáles son las verdaderas funciones de la planificación en la sociedad dada. Si los instrumentos y los enfoques son considerados en términos de su conveniencia abstracta, el resultado será una lista de ideales que sugieren que la sociedad en el proceso de planificar debe avanzar audazmente en todas direcciones a la vez: que la administración pública debe ser capacitada, reformada e imbuida de un entusiasmo por la cooperación entre organismos; que deben reforzarse o crearse mecanismos públicos para la reunión de información y la investigación; que debe persuadirse a los gobiernos locales y a los grupos privados de intereses de que deben planificar; que la participación popular debe conseguirse; que debe darse el debido reconocimiento a lo "social"; que debe corregirse la mala distribución de los recursos públicos y de las oportunidades de desarrollo entre regiones del interior.

Planificar significa esencialmente elegir entre posibilidades y asignar recursos escasos para lograr objetivos determinados, basados en

un diagnóstico que abarque todos los factores pertinentes que puedan ser determinados. Tales factores incluyen las estructuras social y política, así como la económica, de los países que intentan planificar. El acto de elegir incluye la selección de instrumentos y criterios viables dentro de estas estructuras. Si surge luego que lo que es factible en tales condiciones no responde a las esperanzas que hicieron que se adoptara la planificación, la dirección política y los planificadores deben volverse a los problemas más fundamentales de definir y llevar a cabo los cambios estructurales que son requisitos para el desarrollo planificado.

VII. Las políticas de desarrollo social y las políticas de población en América Latina

1. TENDENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS SOCIALES

FORMULAR generalizaciones sobre un tema de contornos tan vagos como es la "situación social" es una empresa temeraria y de dudosa utilidad cuando se trata de una región con características nacionales y locales tan diversas como es América Latina. Sin embargo, cabe distinguir en la región las siguientes características que se presentan en numerosas combinaciones y diferentes grados de importancia:

a) En el último tiempo, el crecimiento económico y el cambio social han sido suficientes para producir grandes cambios en el modo de vida de casi toda la población. El concepto de una economía y una sociedad "modernas" enfrentadas a una sociedad y una economía "tradicionales", mayoritarias en número y reacias al cambio, no refleja ya fielmente —si es que alguna vez lo hizo— la situación de América Latina.

b) El crecimiento económico y el cambio social se han repartido en forma muy dispareja entre las regiones internas y entre los sectores económicos, han llevado un ritmo irregular y han dependido en gran medida de modelos y controles externos. Han permitido a minorías de tamaño variable en diferentes países reproducir, en forma precaria e imperfecta, los esquemas de producción y consumo de los países de ingresos altos. Son confusos y difíciles de evaluar los cambios en el resto de la población que acompañaron a los anteriores, pero vastos estratos han experimentado una creciente inseguridad, junto a un deterioro de sus condiciones de vida en algunos aspectos y de su capacidad para mantener sólidos lazos comunitarios y familiares.

c) Los fenómenos sociales consiguientes, llamados comúnmente "marginalidad" y "marginalización", implican presiones y aparentes oportunidades para cambiar de un modo rural de vida a otro urbano, para ingresar plenamente en la economía de mercado; para buscar una manera de ganarse la vida con el trabajo asalariado industrial y otros conexos, para internalizar las necesidades "modernas" de consumo y para participar en movimientos políticos y en la organización de grupos con intereses comunes. Estas presiones y aparentes oportunidades coexisten con factores frustrantes que hacen que las

oportunidades sean en gran medida ilusorias, las adaptaciones consiguientes toman formas distorsionadas cada vez más incompatibles con las concepciones del desarrollo hasta ahora aceptadas. Es así como se van poniendo en tela de juicio en cuanto a su viabilidad y conveniencia, las modalidades específicas que ha asumido la "modernización" en América Latina.

d) Es razonable atribuir muchas de las características especiales de la marginalidad a los esquemas culturales anteriores, a la dominación y explotación económica y social y a las deficiencias educacionales, sanitarias y de nutrición de los estratos marginales. Pero estas características no explican toda la situación. Parece cada vez más lógico suponer que los sistemas de crecimiento económico dependiente y de absorción cultural-tecnológica seguidos hasta ahora sean incompatibles con la incorporación de toda la población en actividades productivas que les dé una capacidad adecuada de consumo y una participación trascendental en el proceso nacional y local de toma de decisiones. Esta generalización es válida tanto para países con tasas elevadas de crecimiento económico como para países cuya tasa de crecimiento es baja. En realidad, los procesos de marginalización parecen ser más agudos y ominosos en los países más grandes, en los que, con el rápido crecimiento económico, se ha acentuado la contradicción entre los estímulos para buscar modos "modernos" de ganarse la vida y la incapacidad para incorporar a la mayoría de la población que ha respondido a esos estímulos. Es aplicable a los países que tienen una baja tasa de crecimiento demográfico casi en la misma medida en que lo es a los países que tienen una tasa elevada. En el primer caso la magnitud de la marginalidad y su tasa de crecimiento son más pequeños, pero es igualmente marcada la incapacidad de la economía y del orden social para ofrecer oportunidades y satisfacciones a toda la población.

e) Hasta ahora, las políticas sociales formuladas en América Latina se concentraban principalmente en la solución del primer grupo de problemas mencionados en el acápite d), es decir, las deficiencias en las condiciones de vida y las habilidades instrumentales, como saber leer y escribir, que, de existir oportunidades efectivas, permitirían a la población marginal ingresar en la economía moderna, hacer frente a la vida urbana y funcionar eficazmente como productores, consumidores y ciudadanos. Si el diagnóstico anterior es válido, este criterio sería, en el mejor de los casos, insuficiente. Además, un examen más detenido de lo que se hace efectivamente sugiere que las políticas declaradas han sido poco más que racionalizaciones de actividades sectoriales completamente aisladas que han emprendido

los países por diversas razones: tradición histórica, presiones de estratos sociales o grupos de intereses, reacción ante las actividades de fomento que realizan las organizaciones internacionales, ofrecimientos de fondos o ayuda material provenientes del extranjero. Se encuentran escasísimas pruebas de una planificación y una coordinación eficaces en pos de objetivos claros de la política de desarrollo, incluso en los principales sectores de la actividad pública en materia social, como la enseñanza, la salud, la vivienda y la previsión social. Al comparar la distribución y el contenido de los servicios sociales con las necesidades aparentes de la población marginal o de la población de ingresos bajos en general se aprecia que casi no cumplen sus funciones potenciales de redistribuir el ingreso, igualar las oportunidades y proporcionar los medios para vencer la marginalidad. Los principales beneficiarios son los estratos medios y los estratos medios inferiores de la población; incluso en este caso los beneficios para el individuo son magros en comparación con los costos de los servicios, y son más bien dudosas las contribuciones efectivas que se hacen a las necesidades del desarrollo. Los programas más recientes dirigidos en forma especial a los estratos marginales y de ingresos bajos —principalmente los que cabe llamar programas de desarrollo de la comunidad o de bienestar social— tampoco han tenido gran éxito. Tal vez sus partidarios hayan estado demasiado dispuestos a suponer la existencia de un orden económico y social capaz de incorporar en condiciones satisfactorias a la comunidad local y la familia una vez resueltos sus problemas internos de adaptación y funcionamiento.

f) No es posible analizar en forma más detenida aquí las presiones que conforman la acción social sectorial, la situación de los diferentes sectores y el "producto" de los servicios sociales. Sin embargo, cabe destacar que los problemas de la acción sectorial se tornan cada vez más difíciles de resolver a medida que crecen más y se tornan más heterogéneos los grupos capaces de ejercer una presión eficaz por los medios políticos. A medida que los estratos marginales se concentran en las grandes ciudades, su incompatibilidad con los servicios sociales existentes provoca dilemas políticos de muchos tipos y dimensiones. Los mecanismos establecidos en el orden de la enseñanza, la salud, la vivienda y la previsión social no pueden satisfacer sus necesidades efectivas mediante el solo aumento cuantitativo, aunque el Estado pudiera solventar los gastos enormes que ese aumento implicaría. A la vez es imposible, desde el punto de vista de los valores profesados y de las realidades políticas, pasar por alto sus necesidades y exigencias de que se los incluya en estos servicios pú-

blicos. Entre las consecuencias inmediatas figuran el surgimiento de una gran variedad de "proyectos pilotos" el rebajar la calidad de los servicios; y los planes para estimular a los grupos marginales para que, con su propia capacidad de trabajo y ahorro se suministren aquellos servicios que estratos de mejores ingresos esperan recibir del Estado con cargo a los recursos presupuestarios generales. Al mismo tiempo, la pobreza y el desempleo originan una demanda de empleos en obras públicas y de subsidios públicos directos en dinero, alimentos, vestimentas y materiales de construcción. Como no cambien las modalidades de crecimiento económico para que la población marginal pueda tener una participación segura en actividades generadoras de ingreso, el Estado se verá abocado a un futuro en que el costo combinado de los empleos públicos creados sólo para reducir la tasa de desempleo, la ayuda estatal, los servicios sociales, los servicios urbanos de infraestructura y los aparatos de represión necesarios para controlar a la población marginal y a otros grupos descontentos, se convertirán en una carga cada vez más pesada para la producción y la capacidad de inversión productiva. Los grupos beneficiarios de los actuales modelos de crecimiento difícilmente podrán evitar cargar con parte de este gasto.

2. CAMBIO DEMOGRÁFICO, ESTRUCTURAS DE PODER Y VIABILIDAD DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

El diagnóstico anterior nos lleva al argumento de que una verdadera política de desarrollo social debe estar supeditada a una imagen cohesionada y realista de la sociedad futura, que justifique la lucha por el desarrollo, y a un análisis de los caminos que es posible seguir para llegar al orden social deseado. En la discusión que se está realizando con respecto a la política de desarrollo en América Latina cabe distinguir dos posiciones opuestas. Por una parte se presume que "desarrollo" significa un aumento continuo de la producción y el consumo hasta lograr una situación parecida a la del país norteamericano o europeo típico. Se supone que esto puede hacerse si se aplican más enérgicamente las diversas políticas de desarrollo y reformas estructurales sobre las que ha habido acuerdo en el último decenio y si la cooperación internacional expresada en comercio y asistencia se torna más generosa y segura. La tesis contraria sostiene que una estrategia de desarrollo basada en estas premisas, en el caso de ser viable, sólo puede producir un remedo de desarrollo, perpetuándose una situación inicua de dependencia. De ahí se concluye

que el desarrollo auténtico sólo será posible después de una transformación revolucionaria de las actuales estructuras de poder y de un rompimiento de los lazos de dependencia. En la controversia sobre el desarrollo se distinguen, por supuesto, muchas posiciones intermedias y en ocasiones es difícil determinar las premisas últimas en que descansa una política determinada. La falta de claridad de las premisas o la renuencia a aclararlas podría ser especialmente característico de los análisis de la política demográfica.

Según el primer concepto de desarrollo, la absorción de la población marginal urbana —y de la población rural de bajos ingresos que alimenta el crecimiento de la primera— en empleos productivos y su plena participación en el orden social dependen principalmente del logro de una elevada tasa de crecimiento económico y secundariamente de contener, dentro de ciertos límites, el crecimiento de los estratos que forman la población marginal. Toda medida eficaz que reduzca la tasa de crecimiento de los estratos de la población expuestos a la marginalización y toda aquella que reduzca la tasa de emigración de esos estratos hacia las ciudades alivian las tareas del desarrollo y dan a las autoridades nacionales mayor plazo y flexibilidad para asignar recursos a tareas de gran prioridad en el desarrollo. Desde luego que lo anterior supone que la estrategia del desarrollo sea viable en sí y que las autoridades nacionales estén verdaderamente capacitadas para aplicarla y decididas a hacerlo.

De acuerdo con la segunda posición, el propio sistema dependiente de crecimiento económico genera el crecimiento de la población marginal, que constituye una de las contradicciones que hará eventualmente que el sistema no sea viable. De esta manera, lo que según una concepción constituye un obstáculo superable, según la otra puede considerarse como un agente de la transformación revolucionaria que debe preceder al desarrollo. Difícilmente hay en América Latina alguna clase, estrato social o grupo de intereses que no haya sido escogido por algún sector de la opinión pública para desempeñar un papel dirigente en la transformación de la sociedad, y es natural que ahora se considere con esperanza y con temor a los estratos marginales como el sepulturero del orden actual.

No parece haber una cantidad considerable de miembros de los estratos marginales que quieran asumir ese papel. Los esporádicos estudios que se han hecho en el terreno sugieren que la mayoría de la población marginal es conformista, que está preocupada de las acciones inmediatas requeridas para mantener su precaria posición en la ciudad, que es indiferente a los llamados revolucionarios o que les temen, que está dispuesta a aceptar un lugar subordinado en la

sociedad si se le otorga un medio para ganarse el sustento mínimo y se le da cierta seguridad.

En el sentido en que se usa la expresión aquí, los estratos marginales están menos expuestos a los conflictos directos de intereses —en cuanto los individuos puedan identificarlos con facilidad— con otras clases de la sociedad, que el campesino frente a los grandes terratenientes o los asalariados urbanos frente a los empresarios capitalistas. La ocupación de los estratos marginales es demasiado irregular como para permitirles organizarse para la lucha por mejorar sus salarios y sus condiciones de trabajo con empleadores determinados. Generalmente sus explotadores directos e identificables son pequeños comerciantes, arrendadores, intermediarios políticos y delincuentes cuya propia situación no es muy superior a la de ellos. Si bien el lujo urbano visible debe serles irritante, es más probable que esta irritación se exprese en motines y saqueos ocasionales que en una lucha organizada.

Estos factores provocan un enfrentamiento directo de los estratos marginales con el Estado y los movimientos políticos, tanto en calidad de potenciales fuentes de beneficios como en la de objetos de resentimiento si esos beneficios no se producen. El principal objetivo de las organizaciones marginales parece ser la obtención de protección de parte del Estado y la concesión de terrenos para edificar, agua, electricidad, alimento y transporte baratos, escuelas, servicios sanitarios, etc. A cambio de la promesa de esa protección y de la distribución directa de dádivas en los periodos preelectorales, los grupos marginales proporcionarán votos y participantes en manifestaciones públicas. Mientras sus exigencias sean moderadas, su cantidad no sea abrumadora y sus esperanzas no se vean frustradas demasiado a menudo, pueden constituir un elemento controlable y útil en una estrategia política populista. Su posible papel en un cambio revolucionario dependerá más de la incapacidad de las estructuras existentes para satisfacer siquiera las exigencias moderadas en las condiciones de rápido crecimiento demográfico y concentración urbana que del rechazo por parte de estos estratos de la situación marginal en que se encuentran.

3. ESTRATEGIAS DEL DESARROLLO Y POLÍTICAS DEMOGRÁFICAS

La mayoría de las variantes de las posiciones con respecto al desarrollo anteriormente resumidas concuerdan en suponer que el rápido crecimiento demográfico exagera el problema de la marginalización y reduce la viabilidad de una estrategia de desarrollo que aspire a

la reforma más que al derrocamiento y sustitución de las estructuras existentes (para los fines del presente documento puede pasarse por alto la opinión hiperoptimista de que el rápido crecimiento demográfico es positivo en todas partes y con todas las condiciones que se dan en América Latina). Es probable que ambos bandos tiendan a llegar a conclusiones demasiado simplificadas:

a) Que las medidas encaminadas directamente a reducir la fecundidad, con especial énfasis en los estratos de bajos ingresos en los que ésta es mayor, impartirán gran eficacia a la estrategia de desarrollo.

b) Que estas medidas ayudarán a aliviar las tensiones y prolongar, de esta manera, la supervivencia de estructuras económicas y sociales que deberían desaparecer con la mayor prontitud posible para despejar el camino para la construcción de un nuevo orden social.

En realidad, es posible que ambos bandos atribuyan a las medidas públicas encaminadas directamente al control del crecimiento demográfico un papel más importante del que cabría esperar de ellas dentro del plazo que se está considerando. Por una parte, hay razones para sospechar que los cambios espontáneos en la fecundidad tendrán mayor importancia en el próximo decenio que cualquier política pública que se adopte. Las características de la población de América Latina y la experiencia que hasta ahora se ha tenido con las políticas sociales sectoriales no justifican tener mucha confianza en la eficacia de la política pública a corto plazo. Por otra parte, es evidente que toda la población que pondrá a prueba las actuales estructuras durante los próximos 15 o 20 años con su lucha por obtener empleo, vivienda y derechos humanos, ya ha nacido o está tan próxima a hacerlo, que no la puede afectar la política de control de la fecundidad.

Además, parece ingenuo esperar que el control de la fecundidad y la reducción del tamaño de las familias alivie la presión que ejercen sobre el Estado los sectores marginales y de ingresos bajos, sea que se considere que este alivio es conveniente o no. La capacidad de las familias marginales para salir de su situación de dependencia o de una subsistencia precaria depende en parte de su capacidad para limitar la fecundidad, pero que su ascenso se canalice luego por vías evolucionistas o revolucionarias dependerá de otras circunstancias.

Cabe presumir que cualquier estrategia de desarrollo sería más viable si la tasa de crecimiento demográfico fuera bastante más baja que el 3 % o más que existe en la actualidad en la mayoría de los países de América Latina (para los efectos del presente documento pueden

dejar de considerarse los cuatro países —Argentina, Uruguay, Chile y Cuba— cuya tasa de crecimiento demográfico es baja o está en declinación). Cabe presumir que un régimen posrevolucionario se beneficiaría con medidas previas que contribuyesen a poner en marcha el proceso inevitablemente lento de la transición demográfica. Sería ocioso, sin embargo, esperar que una política demográfica de esta u otra especie fuese aceptada como un instrumento neutral, divorciado de la lucha actual en torno a las concepciones y estrategias de desarrollo. Parece bien fundada la aseveración de que muchos estudios demográficos y argumentos en favor del control del crecimiento demográfico derivan de concepciones determinadas del desarrollo dependiente y de que están encaminados a facilitar, con modificaciones y mejoras, la supervivencia de las estructuras sociales y económicas actuales. También es posible que los cambios de los valores y de las exigencias dentro de las sociedades dependientes que probablemente provoquen cambios importantes en la tasa de crecimiento demográfico estén estrechamente relacionadas con todo aquello que este tipo de desarrollo genera, como la tendencia al consumo superfluo. Es esencial que se expresen claramente estos factores para una mejor comprensión de los motivos del apoyo o rechazo de una política demográfica determinada, aunque de ello no se sigue que los motivos correspondan necesariamente a los resultados probables de la política o que constituyan razón suficiente para apoyarla o rechazarla.

En todo caso, diversos especialistas en demografía están poniendo en duda la eficacia que las medidas que se acostumbra denominar de “planificación de la familia” tendrán para los fines de controlar el crecimiento demográfico. Se ha señalado que la transición demográfica de Europa en el siglo XIX se desarrolló en medio de la desaprobación pública y con técnicas anticonceptivas que eran inconvenientes a la vez que no estaban al alcance de gran parte de la población. En la actualidad, la fecundidad sigue siendo elevada en muchos países de ingresos bajos pese a un enérgico apoyo público a los métodos anticonceptivos y a que estas técnicas son sencillas y de fácil acceso. Es probable que los programas de planificación voluntaria de la familia provoquen sólo una pequeña disminución de la tasa de crecimiento demográfico, por importantes que sean para el bienestar de las familias que con ellos se benefician. Dada la limitada capacidad de los gobiernos de América Latina para imponer el cumplimiento de cualquier tipo de reglamentaciones, no pueden imponer su aplicación, la que a la vez sería inaceptable desde el punto de vista de los valores establecidos. Los medios disuasivos, como la mayor

tributación de las familias numerosas, están prácticamente descartados por la dificultad que existe para encontrar medidas que induzcan a las familias a tener menos hijos sin castigar en modo alguno a los que tengan, lo que estaría en contradicción con los derechos humanos y con los objetivos del desarrollo de los recursos humanos.

El camino ideal y obligatorio, en último término, es el de la subordinación de la política demográfica, en el sentido limitado en que se la analizó anteriormente, a la estrategia de desarrollo social encaminada a superar la marginalización y la dependencia, permitiendo el pleno aprovechamiento de los recursos naturales y humanos de la región en beneficio de sus habitantes y creando las condiciones para la vida familiar con una paternidad responsable. En una estrategia de este tipo las medidas para limitar la fecundidad desempeñarían un papel importante en los países cuyas tasas de crecimiento demográfico son elevadas, y la planificación familiar tendría un legítimo papel que desempeñar en la promoción del bienestar en todos los países. Sin embargo, el análisis realizado anteriormente sobre la actual política social sugiere que aún no existe el marco más amplio requerido para incorporar la política demográfica. Mientras la política social sea fragmentaria y sectorial, conformada por la fuerza relativa de las presiones ejercidas por heterogéneos grupos profesionales y burocráticos, por clientelas electorales y por actividades internacionales de fomento y asistencia, será difícil que los programas demográficos eviten adquirir características semejantes. Podrá esperarse entonces que la persistente incapacidad para formular una política demográfica capaz de influir tanto en la calidad como en la cantidad de la población futura o para ocuparse de los requisitos para esa política demográfica se oculte tras una proliferación de actividades simbólicas y proyectos piloto, junto con homenajes rituales a la importancia del problema demográfico en forma de reuniones, de resoluciones y de creación de entes burocráticos.

VIII. Cambios recientes de las modalidades de asentamiento urbano y rural en América Latina

1. INTRODUCCIÓN

LA RAPIDEZ del crecimiento urbano en América Latina, su carácter concentrado y su aparente independencia de los incrementos relativamente lentos del empleo industrial vienen suscitando interés, desde hace algunos años, en el plano internacional. Si los centros mayores continúan creciendo al ritmo actual, con un promedio de un 5 % anual, sus poblaciones se duplicarán cada 14 años; el predominio de las capitales sobre los centros urbanos de menor tamaño se mantendrá o incluso se fortalecerá. En Argentina y Venezuela, es ya visible el fenómeno de la "aglomeración de unidades urbanas" pues comienzan a unirse varias ciudades en una región predominantemente urbana. En algunas naciones (Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela), la población rural, que constituye la última reserva para alimentar el crecimiento urbano, es ya una minoría, estacionaria o decreciente. En otros, sin embargo, sigue predominando la población rural, a la que los altos índices de migración a la ciudad no le han impedido continuar creciendo a tasas que oscilan en torno a un 1.5 % anual. La capacidad de las zonas agrícolas más antiguas para absorber este aumento de población es muy limitada, y son enormes los obstáculos que se oponen a toda ampliación considerable del escaso número de migrantes que actualmente van a las vastas extensiones despobladas que desde hace tiempo se han señalado como justificación de las altas tasas de aumento de la población. En Brasil, Colombia, México y Perú, que en conjunto representan un 63 % aproximadamente de la población de la región, así como en muchos de los países más pequeños, las fuerzas que impulsan la migración a la ciudad probablemente sean más potentes en el futuro que en el pasado.

Abundan las declaraciones relativas a la necesidad de una planificación amplia para abordar el problema del desequilibrio urbano-rural; en algunos países, órganos de planificación o consultores han presentado propuestas concretas y hay unos planes regionales con finalidades especiales que ofrecen interesantes lecciones prácticas. Pero son muy escasos los testimonios de progresos en la tarea de aplicar la planificación a la distribución de la población nacional o incluso de adoptar decisiones nacionales coherentes con respecto a

las orientaciones generales de la política. Los encargados de la planificación económica y de la planificación física continúan trabajando en forma independiente. El estudio de las ventajas relativas de la centralización o descentralización de las inversiones que determinarán la ubicación de las futuras posibilidades de empleo proseguirá a un elevado nivel de generalización, sin que pueda apoyarse en análisis integrados de las consecuencias económicas, sociales y políticas de las actuales tendencias y de las variantes posibles. La legislación municipal urbana y los sistemas administrativos adquieren mayor complejidad, pero no son reformados de modo sistemático. Se han iniciado programas para atender a problemas concretos, tales como la escasez general de viviendas, cuando se han manifestado presiones irresistibles, sin referencia a criterios de planificación económica o física. Hasta ahora la reforma agraria y otras medidas conexas encaminadas a reasentar a la población rural revelan análogas deficiencias en cuanto a su aplicación, pese a los esfuerzos dedicados a la realización de estudios y a la preparación de leyes.

Las tendencias de la redistribución y del reasentamiento de la población rural y urbana que se enuncian a continuación (en forma muy simplificada y sobre la base de datos que distan de ser satisfactorios) derivan de diversas combinaciones de medidas públicas fragmentarias con los esfuerzos realizados por millones de familias para resolver sus propios problemas de subsistencia y alojamiento y para integrarse en estructuras políticas nacionales a fin de defender sus propios intereses y lograr cierta protección y ayuda.

2. LAS CIUDADES MÁS GRANDES

La capacidad de las grandes ciudades para absorber el aumento de población en su núcleo central o en torno a él llegó a su límite hace algún tiempo y sus zonas «urbanas» en general se extienden con más rapidez que el número de sus habitantes, dado que las zonas periféricas tienen una densidad de población relativamente baja y están llenas de parcelas todavía no ocupadas. La redistribución de la población se ajusta a las siguientes formas características:

Los grupos más acomodados —los que pueden costear su propia vivienda en las circunstancias típicas de inflación de precios de los terrenos y técnicas de construcción costosamente ineficientes— están retirándose de las zonas centrales de las ciudades, por lo general siguiendo un esquema en forma de abanico que se ramifica desde unas cuantas arterias que salen del centro en una dirección; la orientación inicial de esta expansión puede haber estado determinada

por ventajas del paisaje o del clima de la zona (incluido el aire puro), la proximidad de las playas, etc. El movimiento se ve acelerado por fuertes impulsos de innovación y modernismo en los grupos que pueden permitirse tomar parte en él; se demandan los estilos arquitectónicos más modernos, las viviendas típicas de unos decenios atrás pasan de moda rápidamente y las modalidades físicas y culturales de la vida urbana derivadas de la herencia española son sustituidas en las zonas suburbanas por las que caracterizan a la propiedad generalizada de automóviles en los países de otras regiones, incluso el gran centro comercial, el «shopping centre».

En la zona central de las ciudades, muchas de las construcciones más antiguas, sin exceptuar las que fueron mansiones de las clases altas, se transforman en edificios de apartamentos de una sola habitación o se instalan en ellas pequeñas industrias, mientras que otras, entre ellas buena parte de las viejas unidades de vivienda de los barrios pobres, se están demoliendo y sustituyendo por estructuras comerciales y apartamentos de lujo. En casi todas las ciudades, la mayoría de las familias de ingresos bajos y medios siguen viviendo en zonas de bastante densidad de población relativamente próximas al centro pero como estos grupos, continuamente engrosados por los migrantes, crecen de día en día y disminuye la oferta de viviendas baratas, se dirigen a la periferia de la ciudad.

Las tendencias antes señaladas son semejantes a los procesos bien conocidos de las ciudades europeas y norteamericanas. Sin embargo, el movimiento centrífugo de los grupos de ingresos más bajos adopta formas distintas. Tales formas derivan en parte de la pobreza y de las escasas exigencias de las familias del caso en cuanto a la vivienda, en parte de las características geográficas de las ciudades y en parte de la limitada capacidad de la administración municipal para imponer la observancia de normas o proporcionar viviendas baratas. Los vastos poblados que están levantándose actualmente en las zonas periféricas pueden clasificarse en los siguientes tipos principales:

a) Barrios improvisados ilegales, sin títulos de propiedad ni organización previa de sus ocupantes. Estos poblados albergan a los estratos sociales más pobres y desorganizados, pero cuantitativamente representan una parte del problema menos importante de lo que a veces se supone. Son también menos característicos «periféricos» que los restantes tipos enumerados a continuación, ya que pueden surgir muy cerca del centro de la ciudad, en terrenos desocupados, a lo largo de las líneas de ferrocarril, de las márgenes de los ríos, en empinadas laderas o junto a vertederos de basura. Los patios o solares cerrados por paredes, en los que el propietario alquila cobertizos

o simplemente el espacio para que los inquilinos (por lo general migrantes que acaban de llegar a la ciudad) puedan construir un albergue improvisado, son una importante variante en algunas ciudades.

b) Zonas en proceso de ocupación por grupos de ingresos elevados, en los que gran cantidad de familias gozan de la ocupación temporal de terrenos sin edificar desempeñando la función de cuidadores y con frecuencia se ganan la vida combinando el cultivo de la tierra y el empleo como sirvientes, lavanderas o jardineros en las casas de las familias de ingresos elevados situadas en las cercanías. Este tipo de asentamiento constituye un borde peculiar, semirrural, continuamente desplazado y empujado hacia afuera a medida que avanza el asentamiento de los grupos de ingresos elevados, y normalmente carece de capacidad de organización local.

c) Poblados que se originan al producirse la ocupación organizada de la tierra por considerables grupos de familias. Esta ocupación ha llegado a ser una forma muy importante de reasentamiento de los grupos de ingresos reducidos en varias de las grandes ciudades que tienen junto a ellas zonas de tierras de propiedad pública, áridas y sin valor para la agricultura, como sucede en las ciudades de Lima y México. A veces dichos grupos de familias consiguen ocupar también tierras de propiedad privada, aunque en este caso es más probable que la policía intervenga contra los ocupantes con prontitud y eficacia. Los poblados de tal clase se caracterizan por una autoselección de las familias relativamente sistemática y por el mantenimiento de una vigorosa organización comunitaria extralegal: primero, para resistir al desahucio y lograr el reconocimiento oficial de los derechos de tenencia de la tierra, y segundo, para ejercer presión sobre las autoridades a fin de que presten servicios urbanos y, en menor medida, para satisfacer las necesidades del poblado mediante labores comunales y contribuciones monetarias. Algunas de estas ocupaciones de tierras son iniciadas por promotores «profesionales» que esperan obtener beneficios de ellas o por movimientos políticos, en cuyo caso cabe suponer que la organización de los pobladores será más débil y tendrá menos probabilidades de persistir. Sin embargo, los datos de que hoy se dispone no permiten extraer conclusiones generales acerca de la importancia relativa de la organización espontánea y provocada para la ocupación de tierras.

d) Poblados que tienen su origen en la subdivisión y venta a particulares de tierras de propiedad privada. Ocupan estos poblados trabajadores con empleos permanentes y otras personas que pueden pagar el importe de pequeños solares y tienen la esperanza de ahorrar una parte de sus ingresos para construir viviendas sólidas en dichos so-

lares. Empero, dadas las circunstancias típicas de las municipalidades rurales adyacentes a las grandes ciudades, que se ven abrumadas por la expansión urbana, la protección u orientación que reciben en sus esfuerzos por construir sus propias viviendas es escasa o nula. Muchas de las subdivisiones no se ajustan a los requisitos legales o a los planes de regulación de la ciudad, el título originario puede ser controvertible, es probable que el vendedor eluda toda obligación de prestar los servicios urbanos mínimos y que el municipio no pueda ni quiera hacerlo. Normalmente, las reglamentaciones exigen que la familia que tiene el propósito de construir una casa obtenga permisos de un considerable número de distintos departamentos municipales y contrate a un arquitecto que prepare o apruebe los planos. Aunque son muy necesarias las medidas realistas que prevean la supervisión y el asesoramiento técnicos, la aplicación de las reglamentaciones vigentes parece reflejar sobre todo las presiones de los profesionales y de los funcionarios públicos encaminadas a crear una máxima demanda de sus servicios; tales reglamentaciones implican gastos y demoras a los que las familias de bajos ingresos no pueden hacer frente y por lo general en las zonas ocupadas por dichas familias no puede imponerse su observancia. Así, pues, muchas de las nuevas construcciones, incluso las viviendas de características tolerables, son «clandestinas» y no pueden acogerse a la protección legal. La tierra subdividida para la venta en esas condiciones suele pertenecer a grandes fincas, en otro tiempo agrícolas, o a propiedades acumuladas con la expectativa de la expansión urbana, y sus propietarios pertenecen a familias con influencia suficiente para impedir la aplicación estricta de las normas. Una práctica generalizada consiste en vender parte de una propiedad a precios bajos, sin infraestructura urbana, esperar después hasta que las familias ya instaladas en ella hayan obligado a la administración municipal a trazar las calles, establecer el suministro de agua, electricidad, etc. y aprovecharse de dichos servicios para vender el resto de la propiedad a precios mucho más altos. Además de este tipo de ventas de terrenos sin sujeción a normas, es muy común el fraude. Los ocupantes son llevados a pagar cuotas a «cooperativas» cuyos organizadores finalmente desaparecen con los fondos, o bien comprueban más tarde que han ocupado un terreno cuyo verdadero propietario no era el vendedor. Las necesidades de organización defensiva de los ocupantes de este tipo de poblado pueden llegar a ser, pues, muy semejantes a las necesidades de los habitantes de los poblados constituidos mediante la ocupación organizada de los terrenos.

e) Poblados nacidos de programas públicos para remediar la es-

casez de viviendas o a eliminar los barrios improvisados mediante la entrega de viviendas «mínimas» baratas o de solares junto con la prestación de ayuda a los destinatarios para que construyan ellos mismos sus viviendas. Este tipo de poblados no ha tenido gran importancia hasta hace poco, dado que la mayor parte de los programas públicos eran de alcance reducido y estaban destinados principalmente a los estratos de ingresos medios-bajos de empleados públicos y trabajadores organizados. Pero, desde 1959, dichos poblados han adquirido enormes dimensiones en Santiago y Bogotá, y probablemente pasarán a primer plano en las grandes ciudades de otros países que ahora comienzan a emprender programas de vivienda destinados a familias de ingresos inferiores al mínimo necesario para amortizar los costos de la vivienda normal. La ubicación de estos poblados y la agrupación de las familias en ellos depende de los procedimientos del organismo de vivienda más que de la elección de las familias y, por consiguiente, las condiciones iniciales para la solidaridad local son menos propicias que en los tipos de poblados tercero y cuarto.

El número de familias que habitan los distintos tipos de poblados periféricos no puede calcularse con exactitud y el rápido crecimiento que experimentan hace que todo cálculo pierda inmediatamente actualidad. En los censos de vivienda se distingue entre el número de viviendas «improvisadas» y el de viviendas que carecen de los servicios urbanos mínimos, como conducción de agua y electricidad, pero tales viviendas se hallan en diversas proporciones en todos los tipos de poblados, así como en los barrios pobres del centro de las ciudades, y los criterios utilizados por los distintos organismos públicos dan lugar a veces a considerables discrepancias entre los totales que comunican. Las estadísticas que suelen citarse sobre el número de familias que viven en viviendas improvisadas o se hallan comprendidas en el «déficit de viviendas» sólo brindan una impresión general de las dimensiones del problema y a veces implican la idea errónea de que los alojamientos precarios y la extrema pobreza del primer tipo de poblado son típicos de las familias con una vivienda deficiente.

La mayoría de las grandes ciudades han adoptado planes de regulación, algunos de ellos preparados por consultores extranjeros de renombre mundial. Pero estos planes, centrados en los aspectos espaciales del crecimiento urbano, dominados por consideraciones arquitectónicas y estéticas, y ajenos a los factores determinantes del proceso global de desarrollo urbano, como los niveles de ingresos y las características sociales de las familias que buscan empleo y alojamiento, la propiedad y los precios de la tierra en las zonas urbanas

y las estructuras del poder político, han resultado totalmente ineficaces para controlar la expansión que se registra.

Las zonas correspondientes a los grupos de ingresos más elevados, con su preferencia por los solares grandes, se han extendido más lejos y más velozmente de lo que se esperaba. Los grupos de ingresos inferiores han buscado terrenos baratos o baldíos que pudieran ocuparse sin represalias, las zonas de terrenos de más precio adyacentes al centro urbano suelen ser evitadas tanto por las familias que tratan de adquirir terrenos para construir como por los organismos públicos de vivienda. Ambos tipos de distribución de la población con arreglo a la capacidad adquisitiva han contribuido a la dispersión urbana. La coordinación del emplazamiento de los poblados con el de las industrias es rara, excepto en algunos casos aislados en que las empresas construyen viviendas para sus trabajadores. La continua expansión de la zona «urbanizada» en tales condiciones somete a presiones cada día mayores la capacidad de los municipios para satisfacer incluso sus necesidades más urgentes en materia de inversión infraestructural, transporte público y servicio sociales.

Las propias zonas suburbanas habitadas por los grupos de ingresos más elevados sufren deficiencias en el suministro de agua, de energía eléctrica, servicios telefónicos y mantenimiento del orden público. Sus residentes sólo disponen, para trasladarse al centro, de automóviles particulares; además, el mal estado de las carreteras y los embotellamientos de tráfico son causa de descontento. Los periódicos que leen las clases altas y medias de la ciudad demuestran sin equívoco que dichas clases tienen clara consciencia de los problemas derivados de sus preferencias residenciales y disponen de más posibilidades que las familias de otras zonas periféricas para recabar la asignación de recursos públicos para resolver tales problemas. En varios países, estas zonas suburbanas poseen su propia administración municipal, con recursos más adecuados para satisfacer las necesidades locales que otras secciones del área metropolitana y con un interés natural por mantener su independencia administrativa. Pero no parece que en los países en que las grandes ciudades cuentan con una administración unificada sea menor la capacidad de las zonas correspondientes a los grupos de ingresos más elevados para obtener una parte desproporcionada de los gastos municipales.

Cabe suponer que todos los poblados periféricos albergan una población de edad inferior a la del resto de la ciudad, dado que los matrimonios más jóvenes con una familia en crecimiento tienen más motivos para escapar de los populosos centros urbanos. Los poblados creados por programas de vivienda públicos, en los cuales se selec-

ciona a casi todos los ocupantes con arreglo a un sistema de puntos que asigna gran importancia al tamaño de la familia, tienen un porcentaje especialmente elevado de niños pequeños, con lo cual las pequeñas viviendas se llenan inmediatamente de un número excesivo de ocupantes. Dicha distribución por edades tiene repercusiones que a la larga pueden resultar más funestas aún que los males, tantas veces enumerados, de la expansión urbana irregular y desordenada. Aun los mejores poblados periféricos de los grupos de ingresos bajos representan un medio ambiente sin atractivos, físicamente separado de la ciudad propiamente dicha y carente de muchos de los estímulos asociados a la vida urbana. La mayoría de los hombres trabajan fuera del poblado, pero las mujeres y los niños pocas veces salen de ese medio. Las nuevas generaciones —que crecen en él, reciben sólo una instrucción muy limitada y experimentan una adolescencia desorientada— se enfrentan con la perspectiva de una vida adulta reducida a los empleos más inseguros y peor retribuidos de la economía urbana. Los sistemas educativos y las estructuras sociales de las ciudades, aunque ofrezcan posibilidades de ascenso a los grupos que parten de una posición más alta en la escala, brindan a los jóvenes de los poblados muy pocas posibilidades de salir de su condición social y ocupacionalmente marginal. Los jóvenes forman nuevas familias a edades tan tempranas como la de diecisiete años y estas familias vienen a sumarse a la presión demográfica que provoca la expansión de los poblados. Millones de niños y jóvenes de las ciudades están creciendo así en condiciones apenas compatibles con las exigencias del desarrollo económico o de la participación efectiva en la vida del país.

El aumento y la redistribución física de la población urbana de ingresos bajos están modificando sus papeles políticos y sus demandas a las sociedades nacionales. Por una parte, las enormes y concentradas fuentes potenciales de votos y presiones de masas que representan los poblados periféricos, la notoriedad de su pobreza y la incompatibilidad entre su continua expansión y las actuales formas de administración urbana y de propiedad de la tierra determinan que los dirigentes políticos (así como los investigadores sociales y los promotores del bienestar social) les dispensen un grado de atención de que nunca gozaron las familias de los barrios pobres más antiguos, más dispersos entre la población urbana general y también más ocultos tras la fachadas de casas sólidas. Por otra parte, los problemas con que se enfrentan las familias de los poblados periféricos están originando nuevas formas de organización popular local junto a los sindicatos y a las filiales de los partidos políticos que

hasta ahora han representado los intereses de sectores limitados de la población de ingresos bajos. Por lo general, los sindicatos se han limitado a agrupar a los trabajadores con empleos permanentes en las empresas más importantes y no han llegado a la gran masa de obreros que pasan de un empleo a otros en los servicios, en la construcción y en las pequeñas industrias. La lucha por el alojamiento, por la seguridad y por los servicios urbanos mínimos puede envolver en una actividad organizada a un mayor porcentaje de la población urbana de ingresos bajos que la lucha por los salarios y las condiciones de trabajo.

Parece justificada una distinción primaria entre los dos principales tipos de respuesta por parte de los habitantes de los poblados. Naturalmente, en la práctica las respuestas son más variadas de lo que resulta factible indicar dentro de los límites del presente trabajo; además, las dos respuestas principales pueden coexistir:

a) Los poblados proporcionan con frecuencia apoyo de masas a los líderes políticos "populistas". El resentimiento provocado por la indiferencia de los dirigentes de los partidos políticos tradicionales (las llamadas "oligarquías"), que son identificados con la actual distribución de ingresos y oportunidades, constituye un importante factor en este tipo de movimientos, pero los líderes de matiz populista, más que orientadores del cambio revolucionario, suelen ser figuras autoritarias (incluso antiguos dictadores militares) que prometen un gobierno fuerte, el fin de los "especuladores", precios estables y pleno empleo mediante la realización de obras públicas. Los movimientos populistas fuertes pueden tener sólo una organización rudimentaria en los poblados mismos, pero la ideología populista se combina típicamente con la distribución de favores materiales, como ropas, mantas y materiales de construcción, durante los periodos electorales, para lo cual actúan como intermediarios personalidades locales que pueden influir en los votos merced a sus vínculos de familia y de amistad.

Varias de las grandes ciudades han experimentado violentas convulsiones de masas, como subproducto de la frustración de movimientos populistas o como protesta por cuestiones que afectan directamente a la subsistencia de los poblados —en particular, aumentos de las tarifas de transporte o de los precios de los productos alimenticios básicos—, y el temor de que se produzcan tales erupciones es un factor que condiciona las actitudes de los habitantes de las secciones más prósperas de las ciudades con respecto a los poblados y que moldea sus relaciones con las autoridades municipales y centrales. Al propio tiempo, existen indicios de que las preocupaciones

primarias de los poblados con respecto a la estabilidad de precios y el mantenimiento de servicios públicos pueden ser utilizadas por las autoridades para contrarrestar las presiones de la mano de obra organizada que parezcan amenazar estos objetivos.

b) Ya se han indicado los factores que provocan la creación de organizaciones locales de autodefensa, autoayuda y presión sobre las autoridades. Los organismos típicos de esta clase (juntas de vecinos, comités de pobladores, sociedades de amigos de barrio) son comités elegidos por los adultos interesados de un barrio o vecindad. El grado de espontaneidad y de participación democrática varía considerablemente, hasta entre poblados adyacentes, pero la tendencia actual hacia el reconocimiento y la regulación oficial, favorecen la uniformidad creciente de sus características organizativas. Algunos de los grupos más vigorosos nacen de la unión espontánea de familias con la finalidad de ocupar tierras.¹ En otros poblados, la iniciativa proviene de los afiliados locales de los partidos políticos, que pueden crear consejos de vecindad en competencia, o de organismos de servicios sociales y desarrollo de la comunidad oficiales o privados.²

La organización local no se limita en modo alguno a los poblados de aquellos grupos de ingresos bajos comúnmente calificados de "marginales", ni implica necesariamente un fortalecimiento de intereses comunes entre los grupos organizados. En realidad, esta organización parece ser característica de la mayor parte de las secciones periféricas más recientes de las ciudades, en contraste con las seccio-

¹ Estudios de un gran poblado creado en virtud de un programa oficial de vivienda para la eliminación de barrios de tugurios (Cardenal Caro, en Chile) pusieron de manifiesto un marcado contraste entre la escasa participación en la organización local de este poblado y la fuerza de tal organización en un poblado adyacente más pequeño que se inició con la ocupación ilegal de tierras. Un dirigente de este último poblado explicó el contraste así: «Nosotros empezamos teniendo únicamente el sitio pelado y después se organizó la junta de vecinos. Luchamos por el agua, porque en invierno había que caminar a oscuras hasta llegar a la toma y en verano se cortaba con frecuencia. Luchamos por el alumbrado; de hecho, al principio robábamos la luz. Nuestra junta es muy representativa y hemos llegado hasta aquí porque no teníamos nada, ni siquiera una casa, porque ocupamos la tierra con sacrificios, ilegalmente, por necesidad. No somos como Caro, donde lo dieron todo hecho. En la junta hay muchas ideologías, pero nosotros lo logramos todo por conducto de los directores, nunca a través de los políticos.»

² Los organismos sociales, en general, parecen tener mayor éxito en la organización de las mujeres que en la de los hombres de los poblados. Las primeras pasan más tiempo en el poblado, necesitan más actividades que introduzcan una variación en su vida cotidiana y están más interesadas por las formas de asistencia para mejorar los niveles de vida y el cuidado de los niños que ofrecen los centros comunitarios que mantienen los organismos sociales.

nes centrales, donde pesan más, desde el punto de vista organizativo, los vínculos laborales, religiosos y otros vínculos no locales. Todas las zonas pobladas recientemente, sean prósperas o pobres, deben hacerse oír para obtener servicios de unos municipios sobrecargados o para impedir que se deterioren los servicios ya existentes. Además, prácticamente todas, por pobres que sean, desean excluir a los vecinos "indeseables". Los habitantes de poblados de erradicación y proyectos de vivienda públicos, así como los adquirentes de solares, temen que broten barrios de viviendas improvisadas ilegales en sus inmediaciones y deploran la existencia de tabernas clandestinas que atraen a alcoholistas y delincuentes. Los residentes de los barrios de ingresos elevados se oponen a la realización de proyectos públicos de viviendas baratas, en sus cercanías. Estas luchas se libran a nivel estrictamente local, provocando a veces violentas disputas entre vecindades, y también en el plano de la administración municipal o metropolitana. Las nuevas organizaciones son consecuencia, en parte, del deficiente arbitraje municipal de la distribución de los servicios públicos entre las distintas zonas.

En principio, las autoridades nacionales suelen favorecer el desarrollo de organizaciones locales, que ofrecen tentadoras perspectivas de que se hagan, mediante el propio esfuerzo, cosas que el Estado no puede permitirse hacer con sus recursos. En la práctica, la actitud de los organismos oficiales tiende a ser ambivalente. Normalmente, las organizaciones locales consideran más ventajoso presionar al Estado para que satisfaga sus necesidades que recurrir directamente al esfuerzo propio. En la medida en que expresan verdaderamente las demandas de sus miembros dichas organizaciones hacen más difícil que los órganos municipales o nacionales distribuyan los recursos con arreglo a sus propias ideas de las prioridades o que pasen por alto los problemas molestos. Las organizaciones locales tienden también a chocar con los intereses de los propietarios influyentes. Sus iniciativas con miras a la federación implican un fortalecimiento de su futuro papel político, y los partidos políticos que compiten por el apoyo de la población urbana de bajos ingresos encuentran que las actitudes de solidaridad local al margen de los partidos, como las expresadas en el pasaje antes citado, son incompatibles con sus propios objetivos orgánicos. Al mismo tiempo, los frecuentes casos de explotación de las organizaciones locales en beneficio personal confirman que se requiere una regulación. Los esfuerzos realizados por varios gobiernos para institucionalizar las organizaciones locales mediante leyes en las que se delimitasen sus funciones legítimas, su composición, procedimientos de elección de funcionarios, etc., pue-

den compararse a los complicados controles legales que se han impuesto a los sindicatos durante los tres últimos decenios, pues responden igualmente a móviles mixtos de apoyo y control.³

Algunas reuniones celebradas por los representantes de los poblados y algunas entrevistas con dirigentes locales revelan manifestaciones limitadas de una tendencia totalmente distinta. La opinión nacional e internacional ya no se muestra indiferente con respecto a los poblados. Algunos de ellos han sido invadidos por un número considerable de aspirantes a dirigentes y organizadores de partidos políticos, organismos sociales, grupos religiosos, etc., e incluso han recibido una importante ayuda material. Algunos de ellos quizá estén empezando a sentir una saturación de investigadores sociales y de cuestionarios. Los representantes locales se quejan del paternalismo de los programas destinados a los poblados y piden que los organizadores de dichos programas escuchen la opinión local. En algunos casos se rechaza las personas instruidas ajenas a los poblados que se instalan en ellos a influjo de móviles políticos o religiosos y con la intención de desempeñar funciones directivas. Aun cuando estén dispuestos a vivir con la misma modestia que sus vecinos, el hecho de que no tengan que trabajar para ganarse el sustento y puedan concentrarse en la organización de la comunidad suscita resentimiento. Estas tendencias son reacciones frente a iniciativas externas relativamente recientes y resultaría aventurado generalizar. Pero hay motivos para suponer que los poblados podrán formular demandas cada día más claras y realistas y producir líderes capaces de tratar en un pie de igualdad con los movimientos que los han considerado como materia prima pasiva para la organización política o el "desarrollo social".

³ Los dilemas que enfrentan las organizaciones locales cuando han de subordinar sus demandas a las prioridades del desarrollo nacional tenderán también a asemejarse a los que han de afrontar los sindicatos. Véase un análisis de esta cuestión de Frank Bonilla, "The Urban Worker", *Continuity and change in Latin America*, John J. Johnson, ed. (Stanford University Press, 1964): "...el sindicato se halla sometido a fuertes presiones en casi todas partes para que participe de "modo responsable" en el desarrollo económico, por aventurada que sea su programación, y colabore en la aplicación de las diversas medidas de austeridad introducidas periódicamente para combatir la inflación y otros desequilibrios monetarios... la colaboración solicitada parece prematura o al menos muy unilateral en las actuales condiciones. Además, una acción laboral unificada en tal sentido exige un grado de control sobre las disidencias internas que es difícilmente compatible con el fortalecimiento de las prácticas democráticas en las organizaciones laborales."

3. LAS FUENTES DE MIGRACIÓN A LAS CIUDADES

La mitad o más del aumento de población de las grandes ciudades deriva de la migración, y una proporción semejante de quienes constituyen el aumento natural anual de la población rural abandonan el campo. Pero ello no significa que los poblados periféricos estén ocupados principalmente por campesinos desarraigados, y las repetidas generalizaciones sobre la atracción de la gran ciudad para los emigrantes rurales se han de considerar con precaución. Los datos disponibles sugieren que la gran mayoría de las personas que se trasladan a los poblados han vivido en la ciudad durante algún tiempo. De lo contrario, no podrían adquirir terrenos, organizarse para efectuar ocupaciones de tierras o reunir los requisitos necesarios para obtener viviendas públicas. Además, la mayoría de los migrantes a las grandes ciudades proceden directamente de los centros urbanos más pequeños, sean o no inicialmente de origen rural. En algunos de los barrios de ocupantes sin título predominan los migrantes recientes, pero éstos se hallan distribuidos también en las barriadas pobres más antiguas; gran número de las mujeres migrantes van a servir en casas particulares y se trasladan a los poblados posteriormente, cuando contraen matrimonio. Las posibilidades de los migrantes recientes para mudarse a los tipos de poblados tercero, cuarto y quinto antes descritos normalmente se limitarían a personas que tuviesen parientes o amigos ya instalados en ellos y dispuestos a alojarlos. Los poblados periféricos pueden considerarse, pues, como la última etapa de una serie, muy complicada e imperfectamente entendida, de presiones migratorias que arrancan del campo.

Los factores pertinentes en el extremo rural de este proceso son los siguientes:⁴

a) El número de familias de trabajadores residentes en las grandes propiedades, aunque continúa representando una parte importante de la población rural es estacionario o decreciente en toda la región. La mecanización de la agricultura, los cambios de los cultivos comerciales y los temores de los propietarios con respecto a las reivindicaciones de los trabajadores residentes en caso de que se apliquen leyes de reforma agraria figuran entre las causas de este hecho. En consecuencia, hay una creciente cantidad de trabajadores sin tierras, que dependen del empleo estacional, que viven en cabanías agrupadas a lo largo de las carreteras o en la periferia de pequeños

⁴ Véase una exposición más detallada de estas tendencias en "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. X, Nº 1, marzo de 1965.

núcleos urbanos y ciudades de provincia. Pese a su desarraigo, la mayor parte de los miembros de este grupo son incapaces de trasladarse directamente a las grandes ciudades o de establecerse en zonas vírgenes, lo cual se debe a su absoluta falta de instrucción y de oportunidades previas para adquirir iniciativa.

b) Los núcleos de pequeños cultivadores están sufriendo múltiples presiones derivadas del aumento de la población, del empeoramiento de sus tierras por un uso excesivo inevitable y de la disminución de las posibilidades de obtener empleos estacionales en las grandes propiedades vecinas. Este grupo tiene más iniciativa que los trabajadores residentes en las grandes propiedades o los trabajadores estacionales sin tierras, y sus esfuerzos por mejorar su suerte adoptan muchas formas: pequeños establecimientos comerciales y venta de licores; demandas organizadas de división de las tierras de las grandes propiedades; migración y roturación de tierras en las zonas tropicales del interior del continente (donde, por desgracia, los pobladores-ocupantes sin título no pueden evitar reproducir el esquema del cultivo de minifundio, el uso destructivo de la tierra y el conflicto con los terratenientes más importantes); migración temporal para trabajar en plantaciones, minas y proyectos de carreteras, así como en empleos urbanos como mano de obra no especializada; y, finalmente, la emigración permanente a las ciudades. Esta parte de la población rural puede constituir el principal origen de un tipo cultural de gran movilidad, adaptable y agresivo, desligado del localismo y el tradicionalismo rurales, y no identificado con los valores de los estratos urbanos medios y superiores. Hombres de tal tipo, descritos recientemente por algunos observadores, están asumiendo el papel de mediadores entre la población agrícola-rural y la sociedad más amplia en calidad de comerciantes, propietarios-conductores de camiones de alquiler, dirigentes de organizaciones sindicales campesinas y de movimientos políticos locales.⁵ Entre los nuevos dirigentes de los poblados urbanos periféricos están apareciendo elementos humanos análogos y en algunos casos parecen proceder directamente de los grupos semirurales móviles.

c) El tipo más común de poblado rural-agrícola en la generalidad de los países de América Latina, ya se halle integrado por trabajado-

⁵ Véase Aníbal Quijano, "La emergencia del grupo 'cholo' y sus consecuencias en la sociedad peruana", *Sociología y Sociedad en Latinoamérica*, Tomo 1, Asociación Colombiana de Sociología, Bogotá, 1965, vol. I; y William A. Mangin, "A Classification of Highland Communities in Latin America", *Actas de la Conferencia sobre el desarrollo de las comunidades de las regiones montañosas de América Latina* (Cornell University, marzo de 1966).

res residentes, trabajadores sin tierras o pequeños cultivadores, es una agrupación de familias, pequeña y sin una organización definida, que constituye una vecindad primaria y suele combinarse con asentamientos aún más dispersos de una sola familia. Pueden hallarse también grandes pueblos agrícolas que merecen el nombre de "comunidad", pero no son típicos. Las actuales tendencias rurales, a pesar del aumento de población, parecen orientarse hacia una dispersión aún mayor y hacia la transitoriedad del asentamiento rural, incluso la aparición de muchos "asentamientos lineales" irregulares, emplazados en fila junto a las carreteras, y de núcleos de albergues baratos y precarios dondequiera se ofrecen empleos temporales. Las corrientes migratorias rurales fluyen desde las zonas relativamente aisladas y tradicionales, principalmente en las regiones montañosas, donde es fuerte la vinculación a una vecindad y a una parcela de tierra, a las zonas de agricultura comercial moderna y mano de obra asalariada, sobre todo en las tierras bajas de la costa; así, el nuevo medio, aunque sea estrictamente rural por lo que se refiere al tamaño del poblado, aproxima a los emigrantes a las formas de vida urbana. Los tipos de asentamiento y las tendencias actuales crean evidentes obstáculos a la extensión de los servicios públicos al campo, al establecimiento de una red efectiva de escuelas públicas, o a la mejora de la vivienda. Aquí y allá se han hecho experimentos de concentración del asentamiento rural en pueblos planificados, con centros comunitarios, pero el elevado costo que suponen y las preferencias de la población rural parecen dificultar la aplicación de dicha política en una escala importante. Los pequeños cultivadores, incluidos los beneficiarios de las reformas agrarias, por lo común encuentran más conveniente habitar en sus parcelas, mientras que los trabajadores que han de recorrer largas distancias en busca de empleo no pueden atarse a una vivienda normal en un pueblo.

4. LOS CENTROS URBANOS LOCALES E INTERMEDIOS

Entre los países de la región se observan considerables diferencias en lo que concierne a la viabilidad y conveniencia económica de las políticas encaminadas a retener en el campo a un mayor porcentaje del aumento de población rural. En la Argentina y Venezuela, por ejemplo, los argumentos en favor de dicha política son mucho más fuertes que en Colombia, México o Perú. En general, se da por sentado que la mayor parte de los empleos nuevos que se han de crear

quedarán fuera de la agricultura e implicarán alguna forma de reasentamiento de casi todas las personas que los ocupen.⁶

En las circunstancias antes expuestas, la atracción de las ciudades no ha de ser muy poderosa para asegurar una continua corriente de población procedente del campo. Al mismo tiempo, la clara línea de demarcación que separaba la vida urbana de la rural en América Latina se está desdibujando, aunque no exactamente igual que en los países urbanizados en épocas anteriores, por la movilidad geográfica de los grupos de población que buscan sus medios de subsistencia dondequiera que estén, impedidos de dedicarse a la industria o a la agricultura como forma de vida estable, sin preparación especializada y con muy bajos niveles de instrucción, pero con un conocimiento muy difundido de las respectivas oportunidades de un lugar u otro. La penetración de los medios de comunicación de masas en el campo y la incitación al consumo (en especial mediante el omnipresente aparato de radio de transistores) se encuentran ya demasiado generalizadas para que sea posible dejar que cualquiera de las grandes zonas rurales mantenga una población creciente, a un nivel de mera subsistencia, mientras la política nacional se concentra en el rápido desarrollo de otras regiones. Si las grandes ciudades cesan de ofrecer como mínimo las posibilidades marginales de subsistencia que ahora aprovechan sus estratos más pobres, podría detenerse temporalmente la afluencia de migrantes y comenzar una corriente contraria de desempleados de la ciudad al campo, pero esto haría que la situación rural se tornase aún más explosiva que al presente. Toda estrategia socialmente aceptable para aliviar las presiones migratorias que conducen a una expansión incontrolada de las grandes ciudades habrá

⁶ Esta generalización no se vería afectada por una aceleración de las reformas agrarias, en el supuesto de que dichas reformas den el peso que les corresponde a la necesidad de aumentar la producción de alimentos comercializada. Un informe publicado por la Comisión Interamericana de Fomento Agrícola (*Policies of Agrarian Reform*, LARC/5/CONF 3, representado a la Conferencia Latinoamericana sobre Agricultura y Alimentación de 1965, basándose en estudios sobre el régimen de tenencia de tierras en seis países, proponía como "objetivo razonable" de los programas de reforma agraria que el número de beneficiarios fuese la mitad de las familias de trabajadores sin tierras dedicados actualmente a la agricultura, minifundistas y cultivadores sin seguridad en la posesión, dentro del próximo decenio, o un 5 % de tales familias anualmente, más un margen para prever el aumento de su número. El informe indicaba que habría que incrementar el número de beneficiarios de la reforma si las ciudades no continuaban absorbiendo la población rural excedente al ritmo actual. Ninguno de los países ha alcanzado el ritmo propuesto para la reforma agraria en el decenio transcurrido desde la fecha de publicación de este informe, y en la gran mayoría el número de beneficiarios ha sido reducido.

de centrarse en la capacidad de los centros urbanos locales e intermedios para retener una mayor proporción de la corriente migratoria. Las actuales tendencias en dichos centros pueden resumirse en la forma siguiente:

a) Las ciudades pequeñas, que son los tradicionales centros administrativos, de comercialización y de servicios de los poblados rurales vecinos, nunca han desempeñado con gran eficacia tales funciones; en la mayor parte de la región estos centros se han quedado estancados y se hallan en peligro de perder las pocas funciones que tienen. Las clases medias y altas locales, a las que pertenecían los dirigentes, están abandonándolos para dirigirse a las ciudades, o lo hacen sus hijos, junto con muchos de sus artesanos y trabajadores. En algunas zonas de la región, están siendo remplazadas por familias de trabajadores rurales sin tierras para los cuales la ciudad no es más que una base para buscar empleo, proceso que se ha llamado "ruralización" de los núcleos urbanos y que quizá provoque también la aparición de nuevos y dinámicos líderes procedentes de los grupos de elementos socialmente móviles antes descritos. En general, las ciudades pequeñas están creciendo con el mismo ritmo que la propia población rural y, al igual que los poblados rurales, muchas de ellas sufren las consecuencias de una migración diferencial de adultos jóvenes.

La mejora de las carreteras y los cambios de la comercialización hacen inevitable que muchas de las ciudades pequeñas decaigan, pero debe ser posible, y es muy conveniente, aplicar políticas encaminadas a lograr una revitalización selectiva de estas ciudades. Entre estas políticas deben figurar la reforma y democratización de las estructuras administrativas municipales, la prestación de una serie de servicios públicos que les permitan funcionar con eficacia como centros comunitarios de la zona rural que las rodea y el fomento de la pequeña industria. Las ciudades podrían ofrecer así empleo permanente a una parte de la población que deja la tierra y cierto grado de preparación para la vida urbana a otros emigrantes que las utilizan como estaciones intermedias.

b) Las ciudades situadas entre los dos extremos de los grandes aglomeraciones urbanas y los pequeños centros locales revelan diversas tendencias, pero es general la ausencia de una planificación regional eficaz que defina sus funciones dentro de una red urbana nacional. Estas ciudades son: i) Capitales de provincia en las que no se han instalado grandes industrias ni han aparecido otras nuevas funciones (excepto, en algunos casos, la explotación de su arquitectura colonial y otras atracciones turísticas). Algunas de estas capi-

tales se están "ruralizando" como las ciudades pequeñas; otras han conservado bastante vitalidad y viabilidad económica pese a sus características tradicionales, y, visto que la infraestructura urbana está bien desarrollada y no sobrecargada como en las grandes ciudades, vale la pena pensar en planear su crecimiento; ii) Centros de manufacturas diversificadas y de servicios comerciales para una amplia zona circundante, en rápido crecimiento. Todos los países grandes tienen por lo menos uno o dos centros de esta clase y algunos de ellos están resolviendo los problemas de planificación del desarrollo urbano de modo más satisfactorio que los grandes centros. El contraste entre el crecimiento de tales ciudades y el relativo estancamiento de las del primer tipo ha suscitado cierto número de conjeturas de carácter económico y sociológico, hasta ahora sin confirmar.

c) Ciudades balnearias de temporada. El rapidísimo crecimiento de unos cuantos centros de este tipo, dependientes de una u otra de las capitales nacionales, y las enormes inversiones en viviendas de lujo, ocupadas solamente durante parte del año, puede considerarse como una especie de extensión de la expansión suburbana de los grupos de ingresos altos ya descrita, y la asignación de subvenciones públicas de vivienda para estimular su desarrollo es una de las manifestaciones más notorias de la ausencia de políticas de desarrollo urbano orientadas hacia las necesidades nacionales prioritarias.

d) Nuevas ciudades que tienen su origen en la creación de industrias dependientes de las materias primas locales, principalmente acero y productos del petróleo. Los puertos del Pacífico que se han convertido en centros de elaboración de harinas de pescado pueden incluirse también en este grupo. Dichos centros se enfrentan con los mismos problemas que las grandes ciudades, con frecuencia intensificados por su pequeño tamaño inicial y su rapidísimo crecimiento. Algunos de ellos, carentes de planes de vivienda públicos y de control sobre el uso de la tierra, son poco más que aglomeraciones de barrios de tugurios. En la mayoría de los casos, las posibilidades de empleo con salarios relativamente altos han estimulado una afluencia de mano de obra no especializada mayor de la que podían absorber, como ha ocurrido incluso en Ciudad Guayana de Venezuela, cuyo desarrollo se planificó detenidamente.

e) Brasilia es el único ejemplo en América Latina de un centro urbano totalmente nuevo, proyectado para desempeñar funciones políticas y administrativas y destinado a desplazar habitantes de los centros más antiguos, congestionados, a una parte casi despoblada del país. Pero, también en este caso, la imprevista magnitud de la migración de familias que buscan empleos en la construcción y los

servicios parece haber provocado la inmediata reproducción de los asentamientos periféricos de los centros urbanos más antiguos.

En la actualidad, una de las esferas importantes de estudio y acción debe ser el emplazamiento, dentro del marco nacional de la planificación regional, de otros centros provinciales capaces de crecer con rapidez y asumir nuevas funciones, y la enunciación de principios de planificación urbana y administración local democrática que hagan armonizar su crecimiento con el bienestar humano.

5. CONCLUSIONES

Un breve estudio panorámico de las tendencias del reasentamiento, en una vasta y diversificada región en la que las investigaciones sociales se hallan muy retrasadas con respecto al ritmo del cambio, no puede indicar con seguridad si las actuales tendencias son compatibles con el desarrollo a largo plazo o si se debe dar más importancia a la desorganización y a la marginalidad o a la nueva iniciativa popular y a las formas de organización local que demuestran el vigor de los seres humanos para afrontar problemas tremendos. Debe quedar en claro, al menos, que los asentamientos periféricos de las grandes ciudades constituyen manifestaciones concentradas de problemas mucho más amplios de crecimiento de población, transformación económica, distribución de los ingresos y oportunidades de participar en la adopción de decisiones políticas.

La política centrada en estos asentamientos, para sofocar su crecimiento o elevarlos a niveles aceptados de vivienda y servicios públicos sólo obtendrá éxitos locales y pasajeros hasta que se coordine con una política nacional sistemática que tenga en cuenta todos los factores antes enumerados y los objetivos adecuados para la distribución geográfica de las posibilidades de empleo y de los servicios públicos. Debe comprenderse asimismo que la capacidad de las autoridades nacionales para poner en práctica tal política depende mucho de la medida en que ésta corresponda a demandas racionales y organizadas de los estratos de la población que la requieren, de la posesión de energía suficiente para superar la inercia burocrática y las presiones que han determinado hasta ahora la distribución de los recursos.

IX. La seguridad social y el desarrollo: la experiencia latinoamericana

1. INTRODUCCIÓN

EN LA América Latina de hoy, sobre pocos problemas de política pública parece haber tanto consenso como sobre las deficiencias de los sistemas de seguridad social.¹ Las tribulaciones kafkianas del ciudadano que quiere hacer valer sus derechos frente a la burocracia que administra la seguridad social y los aprietos del jubilado a medida que la inflación va minando el poder adquisitivo de su pensión, se describen con las mismas palabras en la prensa conservadora, en la reformista y en la revolucionaria. Igual consenso hay respecto a la conveniencia de contar con un sistema de seguridad social, ya que hasta los críticos más acerbos comúnmente dan por sentado que la seguridad social es hoy parte de la vida nacional, y que de algún modo se reformará y se extenderá a estratos cada vez más grandes de la población. Las leyes que brindan nuevos beneficios de seguridad social tienen el apoyo de los partidos de derecha y de izquierda. Los costos de la seguridad social continúan elevándose en relación con el producto nacional. En algunos pocos países estos costos alcanzan a 12 % del producto o más; en muchos otros, se hallan en el mismo tramo que los costos de educación, siendo este último el sector social que irroga mayores gastos directos de recursos públicos.²

Es sorprendente descubrir que este campo de acción social pública, pese a lo mucho que espera de él el asalariado medio, a las sumas enormes que maneja, y a su compleja influencia en la fuerza de trabajo, ha permanecido casi totalmente al margen del movimiento de

¹ La demarcación de la "seguridad social" en América Latina plantea varios problemas. De un lado, algunos tipos de protección (por ejemplo, la compensación de los trabajadores en caso de accidentes, la indemnización por despido) generalmente se consideran obligaciones directas del empleador. De otro lado, como se explicará más adelante, las instituciones de seguridad social comúnmente tienen variadas actividades (protección de la salud, vivienda, crédito barato, bienestar social, etc.), algunas de las cuales caen fuera de una definición estricta de lo que es seguridad social, y duplica parcialmente las actividades de otras instituciones públicas. Para los fines presentes, habrá que tomar en cuenta lo que las instituciones de seguridad realmente hacen así como su grado de correspondencia con la "seguridad social" concebida como un sistema de protección a grupos definidos de la población contra contingencias también definidas.

² Oficina Internacional del Trabajo, *El costo de la seguridad social, sexta encuesta internacional 1961-63* (Ginebra, 1967) presenta los siguientes datos sobre doce países latinoamericanos:

planificación del desarrollo de los últimos años. Todos los planes y programas de inversión que han publicado los países latinoamericanos exponen objetivos sociales, principalmente en educación, salud y vivienda, pero a menudo se refieren también a distribución del ingreso, empleo, consumo de alimentos, suministro de agua y saneamiento, y hacen mención ocasional del consumo de vestuario y calzado y el desarrollo de la comunidad. Sólo uno o dos de esos planes examinan la seguridad social.³ En el sector de la seguridad social no existen unidades sectoriales de planificación vinculadas al organismo nacional de planificación, como las que tienen hoy la mayoría de los países para educación y salud. La seguridad social no se incluyó entre los numerosos objetivos sociales mencionados en 1961 en la Carta de Punta del Este; sólo en la reunión de junio de 1967 del Consejo Interamericano Económico y Social se aprobó una resolución que incluía entre los objetivos de la Alianza para el Progreso "la formulación de una política de seguridad social coordinada integralmente con los planes de desarrollo económico y social".

La inclusión de los demás sectores sociales, en los planes publicados y la organización de mecanismos de planificación sectorial no

Ingresos y egresos de los regímenes de seguridad social en porcentaje del producto nacional bruto, 1963

	Ingresos	Egresos	
		Total	Prestaciones
Bolivia	4.3	3.4	2.9
Colombia	2.0	2.0	1.9
Costa Rica	3.3	2.0	1.7
Chile	11.1	9.6	7.9
El Salvador	2.3	2.2	2.1
Guatemala (1962/63)	1.8	1.8	1.7
México	2.7	2.3	1.8
Nicaragua (1962/63)	2.2	1.7	1.6
Panamá	6.0	4.4	4.1
Paraguay	3.0	2.3	2.0
Uruguay	13.3	12.8	11.8
Venezuela (1962/63)	2.4	2.4	2.3

³ El contenido de los planes y programas se resume en el capítulo VIII del *Estudio Económico de América Latina*, 1964, preparado por la CEPAL. El único plan nacional que incluye un capítulo sobre seguridad social parece ser del Uruguay, que se publicó después de la terminación del resumen mencionado, pero aun en ese plan la seguridad social se trata en uno de los capítulos más cortos de una obra en muchos volúmenes. (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, "Reforma de la seguridad social", tomo iv, *Plan del sector público, Plan nacional de desarrollo económico y social 1965-1974* (Montevideo, 1965)).

es equivalente a una planificación eficiente, ni mucho menos a una estrategia global para la distribución de los recursos. Lo social no se ha integrado, sino que se ha yuxtapuesto, a lo económico. Las relaciones entre los mecanismos de planificación sectorial y global siguen siendo indefinidas. En la mayoría de los sectores sociales, sin embargo, es evidente que ambos lados sienten la necesidad de que se produzca esa inclusión y esa integración. Los planificadores han comenzado a ver en la educación y la salud componentes de importancia de la estrategia de desarrollo, a la vez que sectores que reclaman con urgencia más participación en los recursos públicos. Los educadores y los especialistas en salud pública sienten auténtica necesidad de la ayuda que pueden prestarles los planificadores para elevar la eficiencia interna, y sienten también la necesidad real de hacerse escuchar en la etapa de planificación, para hacer valer su derecho a una proporción de los recursos públicos. El diálogo resultante es promisorio. Otros sectores sociales, como el de la vivienda, se hallan en fases menos avanzadas del mismo proceso.

En el sector de la seguridad social, en cambio, los planificadores y los administradores sectoriales no han mostrado mucho interés en iniciar ese diálogo. Cabría deducir que los planificadores creen tener ya demasiados problemas como para hacer frente a un sector que se caracteriza por su autonomía administrativa y por su división en compartimentos estancos, que es foco de presiones políticas y sociales vigorosas y complejas, y en el cual están entronizados los sistemas burocráticos. Además, pese a que los recursos que manejan los sistemas de seguridad social son enormes y de importancia evidente para la política de desarrollo, sólo una pequeña fracción proviene directamente de los recursos públicos que los planificadores deben tratar de distribuir. De otro lado, las administraciones de la seguridad social y las fuerzas sociales organizadas que han logrado extraer beneficios desproporcionados de los sistemas no pueden ignorar que la planificación traería cambios ingratos, recortaría privilegios especiales y burocracias hipertrofiadas, y establecería nuevos principios para obtener, invertir y distribuir los recursos de la seguridad social; actualmente, los gobiernos nacionales influyen en estas materias principalmente por el arbitrio negativo de evadir las contribuciones que por ley están obligados a hacer. Entre tanto, el peligro de desbaratar los compromisos que los sustentan y la permanente atracción electoral de las promesas de seguridad social, ha hecho que los líderes políticos nacionales se muestren reacios a intervenir con miras a racionalizar los sistemas.

Lo oneroso de los sistemas de seguridad social, el descontento po-

pular con su funcionamiento y la presión irresistible para extender su alcance ha hecho que se estudien sus problemas y que surjan proposiciones de planificación y reforma, pero, por lo general, esto no ha emanado del movimiento de planificación. Desde hace algunos años, diversos economistas y especialistas en política social han criticado los sistemas y propuesto soluciones.⁴ En algunos pocos países, el poder ejecutivo nacional ha creado órganos asesores de seguridad social.⁵ Los organismos internacionales que dan asesoramiento técnico y ayuda financiera (la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de los Estados Americanos, y últimamente el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso), que durante muchos años promovieron la seguridad social, están advirtiendo ahora con creciente insistencia que la forma que están tomando los sistemas no es equitativa ni viable. Los principales síntomas de crisis se han expuesto suficientemente en informes recientes de estos organismos, pese a que la información sobre seguridad social es notablemente fragmentaria, tardía y poco comparable, en especial si se tiene en cuenta que, por naturaleza, las instituciones de seguridad social deberían llevar con cuidado estadísticas, registros y contabilidad de costos.

Este trabajo se referirá brevemente a la evolución histórica de la seguridad social en América Latina y a los síntomas actuales de su mal funcionamiento, basándose principalmente en la documentación preparada por diversos organismos internacionales.⁶ Luego pasará re-

⁴ Por ejemplo, en las siguientes obras: Hernán Romero, *La crisis del seguro social y la reforma de la salubridad* (Ediciones de la Universidad de Chile, Santiago, 1958); Aníbal Pinto, "Alternativa para una reforma de los sistemas convencionales de previsión social", *El trimestre económico*, N° 111 (julio-septiembre de 1961), y Humberto Vieites Novo, "Sistema de previsión social del Uruguay", *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de Montevideo* (22 de junio de 1963).

⁵ Cabe mencionar especialmente la Comisión de Estudios de Seguridad Social de Chile, que en 1963 publicó un *Informe sobre la reforma de la seguridad social chilena* en varios volúmenes, y la Comisión Asesora Permanente de Seguridad Social de la Argentina.

⁶ La información más completa sobre estos síntomas se encuentra en un informe preparado por la Organización Internacional del Trabajo para su Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT (Ottawa, septiembre de 1966): "Papel de la seguridad social y del mejoramiento de las condiciones de vida en el progreso social y económico". A conclusiones similares se llegó en un breve capítulo de "Nuevas orientaciones en el campo de la seguridad social", *Estudio Social de América Latina 1963-64*, preparado por la OEA, y también en un documento sobre "Política y administración de la seguridad social" (CIES/656) presentado por el CIAP a la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social que se realizó en Buenos Aires en 1966. El Banco

vista a los procesos de cambio social y a las presiones desde dentro de las estructuras sociales que tienen más que ver con las líneas de crecimiento de todos los sectores de acción social pública que las políticas y los planes oficiales. Por último, se examinarán las funciones que podría desempeñar la seguridad social en una estrategia de desarrollo verdaderamente amplia y vigorosa, y se sugerirán algunas condiciones que deberán cumplirse para que la vinculación de la seguridad social a la planificación no sea sólo simbólica.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La evolución de los sistemas de seguridad social en América Latina ha tomado dos formas principales. Aunque la mayoría de los problemas que los sistemas encaran ahora son comunes a toda la región, su importancia relativa depende de la antigüedad de cada sistema, de su propia evolución y de la evolución de la economía nacional.

a) Los primeros países de la región que se iniciaron en la seguridad social fueron los del Cono Sur; Argentina, Chile y Uruguay comenzaron en el decenio de 1920, o aún antes, a establecer fondos separados (Cajas) para determinadas categorías de empleados y obreros. Para cada una de esas Cajas se definieron legalmente fuentes propias de ingreso, condiciones propias de afiliación, tipos de prestación y mecanismos administrativos. Estos sistemas han crecido por adherencia hasta abarcar, por lo menos en principio, la mayor parte de la población económicamente activa; como adición reciente cabe mencionar la de los trabajadores rurales, los servidores domésticos y los trabajadores por cuenta propia. A la proliferación de Cajas separadas ha seguido, pero sin remplazarlas, el establecimiento de grandes instituciones que han acogido a la mayoría de los asalariados que quedaban al margen de las Cajas anteriores. La aplicación de las leyes que regulan las condiciones de trabajo y los derechos de organización de categorías específicas de empleados y obreros ha seguido un camino similar.

Estos tres países, que muestran muchas diferencias entre sí, en los años veinte se distinguían del resto de los países latinoamericanos

Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) publicó en 1962 un estudio titulado *Financial aspects of social security in Latin America*. Un documento de Franco Reviglio, "The social security sector and its financing in developing countries", preparado para uso interno del Fondo Monetario Internacional contiene mucha información sobre América Latina. Las disposiciones jurídicas que rigen los sistemas nacionales de seguridad social aparecen sintetizados en un *Manual de instituciones de seguridad social* publicado por la Secretaría Permanente del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social (México, 1967).

por su grado relativamente alto de urbanización, por la transformación de las clases medias urbanas en fuerzas políticas significativas, y por el crecimiento de movimientos sindicales de alguna importancia. La seguridad social y las iniciativas para proteger a los trabajadores derivaban de las concepciones de justicia social sustentadas por los nuevos movimientos políticos; asimismo, eran medios promisorios de reforzar el apoyo de los empleados públicos y privados a esos movimientos y de ganarse a los obreros organizados, sustrayéndose así a llamamientos más revolucionarios. Cabe subrayar que Chile y Uruguay comenzaron a construir sus sistemas de seguridad social mucho antes que la mayoría de los países de Europa y América del Norte; en los tres países los niveles de ingreso eran más bajos que los europeos, y la proporción de asalariados industriales era menor que en los países europeos que estuvieron a la vanguardia de los avances en seguridad social.

En los años veinte cabía esperar que los niveles de ingreso de estos tres países continuarían elevándose, que sus ingresos se distribuirían en forma más pareja y que la capacidad de sus economías para mantener sistemas de seguridad social se fortalecería. En realidad, estos países, como el resto de América Latina, sufrieron los efectos traumáticos de la crisis de los años treinta, y las vicisitudes posteriores derivadas del auge de las exportaciones, la escasez de importaciones y de una industrialización basada en la sustitución de importaciones, que en conjunto llevaron aparentemente a tasas satisfactorias de recuperación y de diversificación económica hasta comienzos de los años cincuenta. Desde entonces, Argentina, Chile y Uruguay se han desviado de la trayectoria de la mayoría de los países latinoamericanos por la debilidad de sus economías. Las razones se han discutido ampliamente y no corresponde examinarlas aquí.

Como uno de los rasgos de la evolución de estos países, cabe señalar que en ellos son más amplios los estratos de población que, a través del sufragio y de la fuerza de sus organizaciones han adquirido la capacidad de exigir una participación mayor en el producto nacional, y servicios específicos del sector público. En cambio, ha sido limitada la capacidad del liderazgo político para conciliar estas exigencias y combinarlas en un todo compatible con el desarrollo dinámico. Albert Hirschman ha indicado que las tasas elevadas de inflación que caracterizan a estos países desde los años cincuenta o antes, ha cumplido la función de permitir que las autoridades eviten una confrontación directa entre el monto de los recursos y la magnitud de las diversas demandas sobre ellos.⁷ Hasta cierto punto,

⁷ Véase *Journeys to Progress* (Twentieth Century Fund, 1963), capítulo 3.

el crecimiento fragmentario de la seguridad social en respuesta a presiones y a ofrecimientos surgidos de la competencia política parece haber servido para los mismos fines, en tanto que la inflación ha propiciado complicados malabarismos con los costos.

Las tendencias demográficas de la Argentina y el Uruguay también los distinguen del resto de la región. Con la baja de la natalidad y el aumento de las expectativas de vida su distribución por edades se parece más a la de Europa occidental que a la típica latinoamericana, y se caracteriza por proporciones relativamente altas en los grupos de edades superiores. Chile parece encontrarse en una etapa menos avanzada de esta transición demográfica. El costo de las jubilaciones, por lo tanto, habría llegado a niveles relativamente altos aunque se hubiese restringido a personas de más de 60 o 65 años.

En el Brasil, la evolución de la seguridad social, que se inició en los años treinta, ha sido parecida, aunque el mayor dinamismo de la economía brasileña y la enorme diferencia que presentan sus regiones en cuanto a ingresos, grado de urbanización y tamaño de los estratos capaces de ejercer una presión política efectiva se ha traducido en diferencias apreciables, y el porcentaje de la población total beneficiada por la seguridad social es mucho menor que en los tres países a que se hizo referencia con anterioridad.⁸

En 1966 y 1967, Argentina, Brasil y Uruguay se vieron forzados por dificultades financieras a iniciar consolidaciones o restricciones de la seguridad social. En Chile, los dos últimos Presidentes, Jorge Alessandri y Eduardo Frei, han sido decididos partidarios de reformar la seguridad social. El Mensaje Anual del Presidente Frei al Congreso, de mayo de 1966, incluye una exposición vigorosa sobre la necesidad apremiante de introducir cambios, y los obstáculos que se interponen:

"Es decisión de mi Gobierno abordar la reforma integral de la seguridad social. La multiplicidad, disparidad, privilegios, omisiones e injusticias de las actuales leyes previsionales no sólo constituyen un factor permanente de inquietud y trastorno, sino un obstáculo decisivo y paralizante para el cumplimiento de los planes de desarrollo económico y reivindicación social en que estamos empeñados.

"En esta proliferación de leyes se ha llegado a extremos increíbles, legislándose en favor de muy pequeños grupos y, a veces, de una sola persona, contrariando todo el sentido de universalidad que

⁸ Se estima que los contribuyentes a los sistemas de seguridad social fueron el 31.4 % de la población económicamente activa del Brasil en 1969, 67.6 % de la Argentina y 67.59 % de la de Chile.

inspira la moderna seguridad social y confundiendo sus objetivos con los de la Asistencia Social y Beneficencia Pública.

“Somos un país joven. Más de 50 por ciento de la población tiene menos de veintiún años. En Europa es menos del 30 por ciento. Si además se tiende a reducir la población activa para alimentar a un enorme conglomerado de pensionados prematuros que en muchos casos terminan compitiendo en el mercado de trabajo con aquellos que desean incorporarse al esfuerzo productor del país, no vemos cómo vamos a poder resistir.

“Tengo que decirle al país algo que no es novedad, pero que es un hecho definitivo: este sistema conducirá inevitablemente a la quiebra de las Cajas de Previsión o a la quiebra del país. No se puede tener una población joven tan considerable y una población de jubilados tan extensa. Ningún país del mundo resiste un sistema como éste.

“En estos momentos el Ministerio del Trabajo y de Previsión Social, con la colaboración de otros organismos, ha elaborado un proyecto de ley general de seguridad social, cuyo objeto es modificar íntegramente nuestro actual sistema de previsión.

“Estoy consciente de que un proyecto de tanta trascendencia va a suscitar oposiciones aún mayores que las del proyecto de la Reforma Agraria. En asuntos previsionales todos coinciden en considerar inconvenientes e injustas las normas que hoy nos rigen; pero cuando llega el momento de perder privilegios, se manifiestan en violentas rebeldías y se agitan toda clase de presiones”.

La ley general anunciada por el Presidente Frei en 1966 nunca se aprobó, pero tampoco se ha detenido el proceso de legislación fragmentaria, aunque posteriormente Chile ha hecho mucho por racionalizar los fondos de las distintas instituciones de seguridad social y actualizar las estadísticas.

b) En la mayoría de los países que iniciaron programas de seguridad social en los decenios de 1930 y 1940, la legislación aprobada creaba, para comenzar, una institución única destinada a dar prestaciones limitadas a algunas categorías de obreros y empleados urbanos, con la intención de extenderla gradualmente a otras ocupaciones, a otras zonas geográficas y a otros tipos de cobertura; esta expansión por etapas generalmente estaba prevista en la legislación básica. Los anteriores sistemas de pensiones para empleados públicos y fuerzas armadas generalmente mantuvieron sus administraciones independientes. En este periodo, las normas y recomendaciones aprobadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y por otros organismos internacionales ejercieron una influencia considerable, y

los países obtuvieron asesoramiento de los expertos de dichos organismos. Los sistemas de seguridad social más importantes que se establecieron conforme a estos lineamientos fueron los de Colombia, México y Venezuela. Pese a que estos países se hallaban en un proceso rápido de urbanización y un proceso algo menos rápido de industrialización, en el periodo formativo de la seguridad social los estratos medios y los asalariados urbanos eran proporciones relativamente pequeñas de la población total y las presiones políticas para lograr la expansión de los sistemas era más débil que en el primer grupo de países. En los dos últimos decenios, el crecimiento del producto nacional ha sido considerable, pero su distribución ha sido muy dispareja. El número de asalariados urbanos en los sectores modernos de las economías ha crecido rápidamente, pero la diferencia entre sus ingresos y los del resto de la población parece haberse ahondado; exceptuada Venezuela, la población rural sigue siendo mayoritaria. Los sistemas de seguridad social sólo han podido extenderse un poco más allá de las categorías de obreros y empleados urbanos incluidos en ellos desde el comienzo; el crecimiento de los sistemas ha dependido principalmente del crecimiento de dichos grupos y del aumento de los beneficios que reciben.⁹

La mayoría de los países más pequeños de la región también dieron sus primeros pasos hacia la seguridad social por medio de leyes generales entre los años treinta y los cincuenta. Aunque desde entonces las tendencias de los distintos países han sido diversas, el grado relativamente pequeño de urbanización y de empleo urbano asalariado ha limitado la expansión de los sistemas de seguridad social en la mayoría de ellos. En varios casos, la seguridad social funciona dividida en un fondo para los empleados públicos, o para empleados públicos y privados, y un fondo para algunas categorías de obreros urbanos, con prestaciones mucho más limitadas que las del anterior.

3. PROBLEMAS

La crisis actual de los sistemas de seguridad social se plantea en torno a su financiamiento, su administración, su capacidad para cumplir con sus obligaciones legales en cuanto a prestaciones, y su capacidad para extender su protección a estratos más grandes de la población:

⁹ Se estima que los contribuyentes de los sistemas de seguridad social constituyeron 20.9 % de la población económicamente activa de México en 1969; 22.9 % de la población activa de Venezuela y 14.4 % de la población activa de Colombia. El Perú, a través de sus sistemas separados de seguridad social para empleados y para obreros, abarcó al 27.8 % de su población activa.

1) La estimación del costo de la seguridad social se complica por la falta de coherencia interna de los sistemas más grandes y por las discrepancias entre las obligaciones legales y los pagos reales que hacen los empleadores, los trabajadores y el Estado. Sin embargo, es evidente que en países con sistemas del primer tipo, los costos de la seguridad social han alcanzado niveles que sólo se observan en algunos pocos países europeos. La proporción de las contribuciones combinadas empleador/empleado en relación con los salarios de las ocupaciones incluidas en los sistemas se ha elevado, según una estimación, hasta 42 a 49 por ciento en Chile, 39 a 45 por ciento en el Uruguay, 12.5 a 33 por ciento en la Argentina, y 22 por ciento en el Brasil. Las tasas de contribución en el segundo grupo de países son mucho más bajas, pero en algunos países pequeños en que los sistemas abarcan ocupaciones que no incluyen gran proporción de la población activa han alcanzado niveles exageradamente altos: en Bolivia llega a 35.5 por ciento de los salarios y en el Paraguay, a 19 por ciento. Las contribuciones de los empleadores generalmente llegan a dos tercios o más de los totales mencionados. Las repercusiones económicas de contribuciones de esta magnitud y la distribución real de la carga económica plantean interrogantes muy complejos. Puede suponerse que gran parte de la carga económica se traspasa al público en la forma de precios más altos por los bienes y servicios que producen los sectores incluidos en la seguridad social. Cabe suponer también que si los empleadores no pueden traspasar los mayores costos laborales, la magnitud de las contribuciones impulsará a adoptar técnicas con gran densidad de capital, dificultándose así la absorción de la fuerza laboral urbana en rápido crecimiento. Al mismo tiempo, se evade gran parte de la carga, a menudo por colusión entre los empleadores y los obreros; los incrementos de las tasas de las contribuciones a que obligan los déficit crónicos de los sistemas no hacen más que acentuar los incentivos para evadir estas obligaciones. Además, en condiciones de inflación, los empleadores privados que difieren los pagos de sus propias contribuciones y de las de sus trabajadores a los fondos de seguridad social, aumentan apreciablemente su capital de trabajo, con un pago solamente nominal por este "préstamo". Se estima que en la Argentina, la evasión y los retrasos en los pagos de los empleadores en 1960-61 restaron 47 por ciento del total que debería haberse recaudado. En algunos países, esta práctica se ha institucionalizado por la aprobación periódica de leyes que permiten a los empleadores morosos consolidar sus deudas con el sistema y pagarlas en cuotas durante varios años. De este modo, tiende a

castigarse el pago oportuno, y a aumentar el número de empleadores que esperan leyes de consolidación para regularizar su situación.

2) En muchos países, el Estado ha sucumbido a la misma tentación que los contribuyentes privados y está en mora en tres tipos de pagos: pagos directos de subsidios bajo el sistema tripartito de financiamiento; pagos como empleador de las imposiciones correspondientes a los salarios de los empleados públicos, y pago de las contribuciones que, como empleador, retiene de los salarios. Estas deudas morosas, que a veces se cubren con bonos del Estado, son especialmente grandes en países con inflación crónica. En la Argentina, el aumento de la deuda no consolidada del gobierno con el sector de seguridad social equivalía en 1963 a más de 30 por ciento de los ingresos de la seguridad social, y en el Brasil llegaba a casi 28 por ciento.

3) Al comienzo se esperaba que los sistemas de seguridad social financiarían las prestaciones con las utilidades provenientes de la inversión de sus reservas. Tales utilidades generalmente han sido muy bajas, y en los sistemas del primer tipo, la inflación casi ha hecho desaparecer las reservas mismas; una de las causas ha sido la compra obligatoria de bonos para compensar los déficit del presupuesto gubernamental. En los sistemas más antiguos, el ingreso por concepto de contribuciones a la población activa ya no produce un excedente apreciable que invertir, de modo que dependen, casi exclusivamente, de las contribuciones para hacer frente a sus obligaciones ordinarias. En el Uruguay, entre 1957 y 1965, el por ciento del ingreso de los sistemas de seguridad social procedente de las contribuciones estatales y de impuestos especiales bajó de 10.9 a 6.4 %, y el ingreso procedente de intereses, de 7.4 a 1.5 %, en tanto que las contribuciones de los asegurados activos se elevaron de 77.7 a 90.3 %.¹⁰

4) Es opinión general que los costos administrativos son demasiado altos, aunque la información sobre ellos es sólo fragmentaria. La Orr ha señalado que aun en los casos en que esos costos están limitados por la ley, "se ha recurrido a ciertos artificios para disimular algunos gastos, imputándolos a otras cuentas".¹¹ En Chile, la Comisión de Estudios de Seguridad Social llegó a la conclusión de que, en 1959, los costos administrativos absorbieron 13.9 por ciento del ingreso de los sistemas de seguridad social, y 14.7 por ciento de la suma distribuida en prestaciones de toda índole; es probable que el coeficiente entre costos administrativos y beneficios en muchos otros sistemas de cualquiera de los dos tipos principales sea más alto, prin-

¹⁰ *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*, op. cit.

¹¹ *Papel de la seguridad social y del mejoramiento de las condiciones de vida en el progreso social y económico*, op. cit., pág. 43.

principalmente por las presiones tendientes a aumentar el empleo público, que se examinan más adelante. Como resultado, no sólo se han distraído recursos cuantiosos que no han llegado a los presuntos beneficiarios de los sistemas, sino que el funcionamiento de éstos ha sido extremadamente ineficiente. La falta de preparación previa de los funcionarios, comúnmente no se ha compensado con la formación en el trabajo, y pese a su número, no se mantienen registros adecuados de contribuyentes. (En un informe de la orr se llega a la conclusión pesimista de que, sin reformas administrativas básicas, el uso reciente de la elaboración electrónica de datos en algunos de los sistemas sólo aumentará el gasto y la confusión.)

5) Por las circunstancias descritas, los sistemas más antiguos son incapaces de cumplir cabalmente sus obligaciones para con la población incluida en ellos, y de otorgarles los beneficios estipulados por leyes que se sancionaron sin tomar en cuenta las realidades actuariales o los recursos previsibles. Hasta algunos de los sistemas más nuevos y pequeños parecen haber llegado ya a este punto. Los solicitantes frustrados culpan de las largas dilaciones para obtener beneficios a la apatía e incompetencia de la burocracia, pero al parecer varios de los sistemas tienen que postergar y evadir las prestaciones y bajar la calidad de los servicios para igualar el nivel real de los beneficios con el nivel de los recursos. El estudio de la orr cita una institución que tiene 83 mil personas en la lista de espera para obtener pensiones de jubilación, y que, por término medio, demora tres años en tramitar las solicitudes; una acción más rápida traería la bancarrota inmediata. Tales situaciones obligan a los solicitantes a recurrir a la intervención de políticos o intermediarios pagados para que se les dé preferencia. El Director del Servicio de Seguro Social de Chile deploraba hace poco que algunos pensionados se comprometieran a pagar hasta 40 % de su primer año de pensión a intermediarios ilícitos que prometían apresurar los trámites. La inflación ha ayudado a aliviar la carga que pesa sobre los sistemas ya que los reajustes periódicos casi nunca restablecen el poder adquisitivo original de las pensiones, excepto para algunas pocas categorías privilegiadas de pensionados.

6) Todos los países han apoyado la extensión gradual de la seguridad social a toda la población de bajos ingresos; se acepta comúnmente que sin esa extensión, la seguridad social no sería más que una redistribución del ingreso de escasa trascendencia dentro de los estratos de ingresos medios bajos, o una redistribución inadmisiblemente de ingresos que beneficia a estos estratos en detrimento de los sectores más necesitados de la población. La capacidad de los dos tipos prin-

cipales de sistemas de seguridad social para extender su alcance tiene deficiencias diferentes:

a) Los sistemas más antiguos del primer tipo han acogido últimamente a los trabajadores rurales, los servidores domésticos, los trabajadores por cuenta propia, etc. Evidentemente, las contribuciones de estos grupos y sus empleadores son más difíciles de recaudar, y su capacidad para contribuir es mucho menor que la de los empleados y obreros de afiliación anterior. Cabe suponer que la enorme diferencia señalada por la *orr* para los años cercanos a 1960 entre el tamaño de estos grupos y el número de sus miembros que son contribuyentes de los sistemas de seguridad social se ha reducido un poco, pero la cobertura del sistema sigue estando muy lejos de ser universal. Además, los sistemas tienen desigualdades establecidas que se acentúan con las nuevas afiliaciones. La distinción entre empleados y obreros tiene caracteres muy marcados en Chile, donde refleja una diferencia excepcionalmente grande entre los ingresos medios de estas dos categorías. De acuerdo con los cálculos de la Comisión de Estudios de Seguridad Social, citados con suma frecuencia, el millón y medio de obreros afiliados a la caja de seguros más grande del país percibió en 1959 el 33 por ciento de los beneficios totales de seguridad social que da el país, en tanto que 550 mil empleados afiliados a otras cajas percibieron el 59 %.¹² (Del cálculo se excluyeron fondos diversos que otorgaron 8 % de los beneficios.) En casi todos los países, algunas cajas o sistemas de jubilación (para los oficiales de las fuerzas armadas, para miembros del poder legislativo, para

¹² La Comisión de Estudios de Seguridad Social también hizo un cálculo interesante de la distribución porcentual de los costos directos, de los costos reales y de las prestaciones de la seguridad social en 1959. Este cálculo indica que los obreros pagaron aproximadamente 85 % del costo de las prestaciones que los beneficiaron, en tanto que los empleados, cuyos ingresos y beneficios eran mucho mayores pagaron sólo 74 %.

	<i>Costos directos</i>	<i>Costos reales</i>	<i>Prestaciones</i>
Obreros	6.0	21.8	25.6
Empleados	14.7	31.9	43.0
Patrones	43.7	15.8	—
Rentistas de bienes raíces y empresas	—	25.3	—
Fisco	30.8	—	—
Comunidad en general ^a	4.9	4.9	4.4
Costos de administración y excedentes			27.0

^a Los costos para la comunidad en general están representados por algunos impuestos con destino prestablecido que no se incluyen en el ingreso general.

empleados bancarios, para trabajadores ferroviarios, etc.) disponen de recursos muy superiores a los de otras instituciones similares. Los nuevos grupos han sido afiliados a la institución de la seguridad social de los obreros o a algún nuevo fondo creado para ellos (por ejemplo el fondo que protege a los trabajadores rurales y a los servidores domésticos en el Uruguay). En el primer caso, los fondos de por sí insuficientes de los obreros asegurados deberán dispersarse mucho más. En el último, la protección que puede financiarse con las contribuciones de trabajadores cuyos ingresos se aproximan al nivel de subsistencia es necesariamente pequeña. Si la seguridad social ha de beneficiar realmente a los nuevos grupos afiliados, el Estado, que no puede cumplir plenamente sus compromisos anteriores con los sistemas de seguridad social, deberá financiar directamente gran parte del costo.

b) En los países con sistemas del segundo tipo, la base jurídica para una expansión planificada es más satisfactoria, y las desigualdades de derechos dentro de los sistemas de seguridad social son menos complejas y están menos arraigadas. Sin embargo, los porcentajes de la población nacional que se dedican a las labores agrícolas, que trabajan por cuenta propia o que tienen empleo intermitente en ocupaciones urbanas marginales son mucho mayores que en el primer grupo, y sus ingresos por habitantes son menores. En sus fases actuales, podría acusarse a los sistemas de seguridad social de proteger a minorías urbanas a expensas de toda la población, pero no parece haber posibilidad de extender los sistemas de contribución a las mayorías.

En síntesis, los sistemas del primer tipo confrontan crisis de inclusión, los del segundo tipo, crisis de exclusión.

4. ORÍGENES ESTRUCTURALES DE LOS PROBLEMAS

Las dificultades que se resumieron en los párrafos anteriores son bien conocidas y se han analizado suficientemente en informes nacionales e internacionales, de modo que no necesitan examinarse detenidamente en un estudio breve como el presente. El sistema chileno, en especial, ha sido objeto de estudios exhaustivos y de proposiciones de reformas desde el decenio de 1950. Que las reformas sean lentas o de detalle, que se sigan otorgando nuevos beneficios por leyes esporádicas, que el financiamiento siga siendo precario y que persistan procedimientos administrativos tortuosos, no se debe a que los gobiernos o el público no tengan conciencia del problema.

La explicación debe buscarse en los actuales procesos de cambio de las estructuras sociales y económicas de América Latina. Desde

1961, año en que el ideal del desarrollo económico y social planificado y armonioso se encarnó en una serie de compromisos suscritos por los gobiernos de América Latina, el crecimiento económico ha sido vacilante y se ha distribuido de manera muy dispareja entre los países, los sectores económicos y las regiones internas. El cambio social ha sido rápido y penetrante, pero sujeto a contradicciones y discontinuidades. Los siguientes fenómenos son facetas especialmente conspicuas del proceso global de cambio: 1) crecimiento rápido y concentrado de las ciudades, unido a una transformación de las modalidades de vida urbana por el influjo de las sociedades industrializadas de otras regiones con ingresos altos; 2) desasosiego rural asociado a un estancamiento de los ingresos y de las oportunidades de empleo, mayor contacto entre la población rural y las fuerzas de cambio urbanas, y debilitamiento de los sistemas tradicionales de relaciones de poder; 3) incapacidad de los sectores dinámicos de las economías para ofrecer empleo a una fuerza de trabajo en rápido crecimiento y con poca preparación; 4) emergencia y rápido crecimiento de estratos marginales de población, móviles en lo geográfico y en lo ocupacional, cuyas relaciones con los sistemas nacionales de producción, consumo y participación política son cada vez más inseguras.¹³

Los objetivos aceptados en 1961 y en años siguientes incluían una distribución más equitativa del ingreso, especialmente a través del desplazamiento de la incidencia de la carga tributaria; reforma agraria y empleo pleno. Los objetivos de este tipo obligan a efectuar cambios profundos en las relaciones de poder y en la índole del crecimiento económico. También exigen un liderazgo político vigoroso y coherente, respaldado por estructuras administrativas capaces de desempeñarse en funciones nuevas y difíciles. No es sorprendente entonces que en estas áreas hubiera poco progreso tangible, y que la promulgación de leyes y la creación de nuevos mecanismos de administración y planificación continúen siendo los principales avances que pueden citar los órganos regionales encargados de evaluar este proceso.

En los compromisos de 1961 se fijaron metas específicas para muchos sectores de acción social pública. Podría afirmarse que casi todos los programas de estos sectores son indispensables a la causa del desarrollo desde el punto de vista del mejoramiento de los recursos humanos; a la vez, todos ellos responden a demandas popu-

¹³ Estos problemas se examinan con algún detalle en el *Estudio Económico de América Latina*, 1967, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S69.II.C.1.

lares vigorosas. Los objetivos podrían formularse en términos simples y políticamente atractivos; por otra parte, la expansión de los programas sociales seguramente no chocaría con la resistencia tenaz que despiertan la reforma agraria y la reforma fiscal. Cabía entonces esperar que esos programas avanzarían con más rapidez y facilidad que estas últimas reformas.

En la práctica, desde 1961 las tendencias han sido bastante irregulares, tanto en los países como en los distintos sectores de acción social. En la región en su conjunto, los programas sociales considerados globalmente parecen haber mantenido apenas su participación anterior del producto, frente a otras formas de gasto, público y privado. Los avances cuantitativos más impresionantes se han hecho en educación; en este sector las tendencias ascendentes que se observaban mucho antes de 1961 han alcanzado un ímpetu que ha hecho de los sistemas educativos factores fundamentales de los procesos actuales de cambio social, tanto por ser objeto de presiones desde dentro de las sociedades, como por ser fuente de presiones sobre las sociedades. Las experiencias más decepcionantes se han tenido en el sector de la vivienda, pues los programas públicos de construcción barata y el estímulo a la iniciativa privada han tenido resultados insignificantes, si se les compara con las necesidades de la creciente población urbana de ingresos bajos; por lo tanto, ahora amenaza a las ciudades la expansión incontrolada de los barrios de tugurios. En materia de salud, los avances más fáciles relacionados con el control de las enfermedades epidémicas ya han sido realizados y el área relativamente costosa de protección representada por el sistema de agua potable y la eliminación de desperdicios está progresando bajo el estímulo de una ayuda externa en gran escala. Hasta ahora, las mayores expectativas de vida resultantes no han modificado apreciablemente los porcentajes de población en los grupos de edades más altos de la mayoría de los países, a causa de la persistencia de una fecundidad alta; pero la supervivencia de gran número de personas de todas las edades que soportan condiciones sanitarias desfavorables en ambientes urbanos que las hace advertir la existencia de servicios médicos modernos, trae consigo un rápido aumento de la demanda de una gran variedad de servicios curativos; esta tendencia tiene repercusiones de importancia en la seguridad social. En cuanto al consumo de alimentos, se han fijado metas en varios de los planes nacionales, pero la acción pública sigue siendo fragmentaria y contradictoria, e incapaz de conciliar las presiones para elevar los precios agrícolas con las presiones para mantener bajos los precios de los alimentos en las ciudades. Pese a que se dispone de poca

información fidedigna, es probable que la alimentación de grandes estratos de bajos ingresos se haya deteriorado en los últimos años.

Si se va más allá de las indicaciones más bien ambiguas sobre las tendencias que proporcionan las estadísticas representativas de promedios nacionales, es evidente que la evolución de los programas en cada uno de los sectores sociales sólo se ha regido en parte por los objetivos expresos de justicia social y de aprovechamiento de los recursos humanos. Las líneas de crecimiento han resultado más bien de diversas presiones emanadas desde dentro de las sociedades. Esta resultante no puede coincidir totalmente con las aspiraciones de ninguno de los grupos que ejercen presión, ni con los objetivos públicamente respaldados de los programas. Las fuentes de las presiones son las siguientes:

1) Los crecientes grupos de profesionales y funcionarios públicos empleados en los programas sociales. Cada sector social obedece a un impulso interno propio que le hace aspirar a una participación mayor de los recursos públicos. Este impulso deriva en parte de la convicción de los especialistas sectoriales, respaldados por recomendaciones internacionales y por la asistencia técnica, de la importancia avasalladora de sus propios programas. Es difícil aceptar que las asignaciones sectoriales puedan ser demasiado grandes cuando las necesidades insatisfechas son tantas. Al mismo tiempo, la rápida expansión de la educación secundaria y superior y la limitada capacidad del sector privado para ofrecer empleos que satisfagan las aspiraciones de la juventud educada han intensificado las presiones anteriores en favor de la ampliación del empleo público. Todos los programas sociales adolecen de un crecimiento desproporcionado de los puestos administrativos en relación con los de servicio directo. En la seguridad social, la autonomía administrativa, las fuentes de ingreso no sometidas al control del presupuesto central, y la designación por razones políticas de los funcionarios superiores, han hecho que a veces se contrate personal que no es indispensable por recomendaciones de partido y no por sus calificaciones, y ha permitido que los funcionarios determinen su propia participación en los recursos de la seguridad social, sin un control externo efectivo. Y según bien dice un refrán español, "el que parte y reparte se lleva la mejor parte". (En un caso extremo, parte importante de las reservas de una institución de seguridad social se "invertió" en préstamos a bajo interés para que los funcionarios del sistema adquirieran viviendas y esto, en un periodo de inflación.) Excepto en los países cuyos sistemas de seguridad social son más antiguos y más grandes, los funcionarios constituyen porcentajes relativamente pequeños del núme-

ro total de empleados públicos, y como grupos de presión no pueden compararse en importancia con los maestros o los empleados de las organizaciones públicas de salud. Su influencia en la promulgación de nuevas leyes sociales parece haber sido secundaria, pero indudablemente tienen mucha capacidad para obstaculizar la reorganización y planificación de los sistemas. Otro tipo de impulso "interno" ha venido de los órganos legislativos, algunos de los cuales se han mostrado extraordinariamente generosos al votar beneficios para sus miembros, así como para los bloques electorales mejor organizados.¹⁴

2) Los estratos sociales que actualmente son los principales usuarios de los servicios de educación, vivienda, salud, seguridad social y bienestar social.¹⁵

Estos estratos han sido casi exclusivamente urbanos, formados por empleados y obreros que pertenecen a los sectores "modernos" de las economías y cuyos ingresos les permiten financiar parte de los costos reales de los servicios a través de sus contribuciones a la seguridad social, pago de honorarios médicos, pagos de amortización de la vivienda, mantenimiento de los hijos durante un periodo escolar prolongado y compra de útiles escolares. En tanto que las características de estos estratos varían mucho conforme a la tasa y etapa

¹⁴ En noviembre de 1962, el Presidente Jorge Alessandri de Chile, después del rechazo por el Congreso de su veto a una ley que hacía concesiones especiales a los empleados de organismos públicos autónomos, expresó lo siguiente: "Es un hecho innegable que cada vez más, los organismos de previsión se están transformando en entidades destinadas a servir a quienes trabajan en ellas, antes que a cumplir las finalidades para lo cual se crearon, esto es, servir a los imponentes... En materia de aumento de beneficios al sector público... se ha multiplicado cada vez más toda clase de leyes de origen parlamentario... Esta situación está distorsionando más y más nuestro sistema de seguridad social, aparte de que contribuye a debilitar hasta límites peligrosísimos su capacidad financiera... El gremio de los empleados de las Cajas de Previsión constituye un importante contingente electoral, cierto que mucho menos numeroso que el de los imponentes, pero al revés de estos últimos, que no pueden confederarse ni hacer oír su voz en conjunto, está organizado en tal forma que representa un grupo perfectamente identificable y que gravita en las luchas electorales. En esta forma es como se van creando nuevas minorías de privilegiados, cuyas conquistas no derivan de su mayor competencia ni obedecen a una acción que promueva el bien general, sino que muchas veces provienen de la conculcación de los derechos e intereses de conglomerados más numerosos".

¹⁵ Lo lógico sería que los servicios de bienestar social se concentraran en los estratos más necesitados de la población urbana. Sin embargo, muchos de esos servicios han surgido dentro de sistemas de seguridad social, programas de vivienda, empresas industriales modernas y programas especiales para los empleados públicos, las fuerzas armadas, etc. Por lo tanto, han servido principalmente a estratos sociales que tienen empleo e ingresos relativamente seguros, y no a la población marginal.

nacional de urbanización e industrialización, parecen estar creciendo en cifras absolutas y en relación con la población total en todos los países, salvo algunos pocos países pequeños con economías estancadas. Las aspiraciones de esos estratos, impulsadas por sus propios niveles ascendentes de educación y por las modalidades de consumo y los estímulos importados desde los países con ingresos altos de Norteamérica y Europa Occidental, se están elevando con mayor rapidez que su capacidad de satisfacerlas; esta tendencia se ve reforzada por su concentración en las grandes ciudades. Actualmente, estos estratos están amenazados, de un lado, por los costos crecientes de los servicios y de los bienes de consumo duraderos que consideran indispensables para mantener su posición, y de otro, por la elevación de los impuestos, ya que en la práctica la transición a impuestos directos progresivos afecta a los grupos asalariados antes y con más fuerza que a los estratos de ingresos más altos. Su capacidad de absorber la ayuda del sector público para satisfacer sus necesidades sociales, especialmente en materia de educación y vivienda, es casi ilimitada. Su concepto de los "derechos sociales" está determinado por la comparación de su suerte con la de las clases medias de otras regiones, más que por comparaciones con los estratos de ingresos bajos de sus propios países. Exceptuada la juventud antes de su absorción por el empleo y la formación de una familia, estos estratos están poco dispuestos a hacer sacrificios en aras de la solidaridad social o del desarrollo. Como se dijo antes, el componente asalariado o "dependiente" de estos estratos medios es ahora el principal beneficiario de los sistemas de seguridad social (después de los funcionarios de los propios sistemas); pero existen grandes desigualdades por categorías de ocupación y una insatisfacción casi universal que emana de la diferencia entre los beneficios esperados y las prestaciones reales. El predominio anterior en la seguridad social de empleados con empleo seguro pero poca capacidad para ahorrar, hizo que los sistemas se concentraran en las pensiones de jubilación; las disposiciones jurídicas respecto a la edad y a los años de servicios que dan derecho a jubilar se han ido haciendo cada vez más generosas. Las aspiraciones de los estratos medios dependientes han sido resumidas un tanto cruelmente en los términos siguientes: "Nacer becado, vivir empleado, morir jubilado". En el empleo público las ventajas relativas con pensiones y años de servicio requeridos parecen a menudo ser las principales consideraciones para la elección de ocupaciones de ese tipo.¹⁶ Durante algún tiempo, lo

¹⁶ La pugna de los empleados públicos por obtener privilegios de jubilación parece haber estado arraigada en los países mucho antes de que se estable-

bajo de las edades en que la gente podía jubilar ayudó a los intereses de los empleados más jóvenes, al crear vacantes y oportunidades de ascenso, e infundir esperanzas de una independencia económica temprana. A medida que se extienden las funciones del sector público, la carga que significan las jubilaciones de personas de 40 a 60 años se hace más pesada; las jubilaciones de los maestros de escuela, por ejemplo, amenazan absorber una proporción absurda de los fondos que se asignan a educación. Actualmente, la necesidad de financiar las jubilaciones con el ingreso corriente, hace aflorar el choque de intereses entre los contribuyentes "activos" y los pensionados "pasivos". Los primeros tratan de evadir las contribuciones, y los últimos bajan los niveles de remuneraciones al buscar nuevos empleos para complementar sus pensiones. El financiamiento de la vivienda de los grupos de ingresos medianos con reservas de la seguridad social también puede atribuirse al predominio en esos sistemas de los estratos medios urbanos.

Los obreros urbanos de las actividades mejor organizadas —la manufactura en gran escala, la minería y los servicios básicos— difieren en muchos sentidos de los estratos medios asalariados que se describieron antes, pero tienen igual capacidad para ejercer presiones efectivas en pro de la seguridad social y de otros servicios sociales. Algunos grupos de obreros organizados han obtenido un grado de protección que iguala o supera al obtenido por los empleados públicos, en tanto que otros grupos han quedado muy a la zaga; sin embargo, todos ellos tienen derechos adquiridos que proteger. Debe mencionarse también que en muchos casos la iniciativa para que los obreros entraran en esta competencia no ha venido de sus propias filas, sino de administraciones nacionales que han tratado de consolidar su posición en el gobierno creando nuevas fuentes de apoyo organizado.

3) Los estratos urbanos y rurales de ingresos bajos que son mayoría en casi todos los países latinoamericanos. Hasta hace muy poco tiempo, estos estratos sólo recibían beneficios simbólicos de

cieran las contribuciones de seguridad social. En un trabajo publicado en 1876, el estadista uruguayo José Pedro Varela, atacando el déficit crónico del presupuesto, decía: "Así, vemos entre nosotros hombres en el vigor de la edad y la salud, gozando de fuertes jubilaciones; otros que han servido a la nación algunos pocos años y que, sin embargo, han sido jubilados, contándoseles como años de servicio los que habían pasado en el extranjero o en otras ocupaciones, so pretexto de que en alguna época fueron indebidamente separados de los cargos que desempeñaban. Las viudas se reproducen con asombrosa fertilidad... los menores se conservan en una perpetua infancia"... (Citado por Aldo Solari, *Estudios sobre la sociedad uruguaya*, Tomo I, Montevideo, 1964, p. 27.)

la acción social pública: hasta uno o dos años de instrucción elemental y alguna protección contra las enfermedades infecciosas. La urbanización, que ha coincidido con el desquiciamiento gradual de las fuentes anteriores de seguridad mínima que eran la familia, la comunidad o el terrateniente paternalista, está cambiando el significado de los déficit de seguridad social, y también de educación, vivienda y salud. Mientras las ciudades fueron pequeñas y las mayorías rurales estuvieron controladas y aisladas por el sistema de hacienda, las deficiencias evidentes que medían los indicadores estadísticos no se traducían en demandas reales que presionaran a los sectores públicos. Hoy esas demandas son reales y sus repercusiones políticas potenciales son abrumadoras, pese a que no tienen mayor respaldo que antes en poder de compra privado o público, y pese a que la capacidad de los estratos más marginales para vincular las demandas a necesidades inmediatas es errática. Los compromisos gubernamentales de universalizar e igualar los servicios sociales están muy lejos de verse cumplidos, pero han contribuido a crear una conciencia creciente de los derecho sociales. Los movimientos que se disputan el poder político deben buscar ahora el apoyo de masas que hace algunos pocos años podían ignorarse, o que votaban de acuerdo con las instrucciones del terrateniente o del caudillo local.

Las pocas investigaciones pertinentes que se han hecho sobre los grupos marginales urbanos sugieren que sus aspiraciones no apuntan a echar abajo las instituciones existentes a través de movimientos revolucionarios, sino a lograr algún grado de seguridad y de acceso a los empleos y servicios de que disfrutaban otros estratos urbanos. Es notable la fe en la educación como medio de llevar a sus hijos hacia empleos de cuello y corbata, que revelan algunas encuestas: Los ocasionales estallidos violentos en que estos estratos tienen parte principal casi siempre surgen de frustraciones específicas, como alzas de precios de los alimentos corrientes o del transporte, o la caída de líderes populistas cuyas promesas han alimentado sus esperanzas.

Las masas de ingresos bajos viven en la inseguridad y la promesa de protección contra los riesgos que las amenazan las atrae poderosamente; sin embargo, sus prioridades suelen ser muy diferentes a las de los anteriores beneficiarios de la seguridad social, y su capacidad de adaptación a los sistemas de seguros y de ahorro forzoso es muy limitada. Las pensiones de jubilación probablemente no están entre sus aspiraciones inmediatas, ya que sus formas de empleo y sus bajas expectativas de vida restan importancia a esas pensiones.

Su respuesta a las medidas preventivas de salud tal vez sea apática, pero para ellos tiene importancia primordial la atención médica gratuita así como los subsidios familiares, de necesidad evidente para grupos de gran fecundidad que viven en nivel de subsistencia. Asimismo, estos estratos buscan ansiosamente la tenencia segura de una vivienda, o aun de un espacio en el cual levantar una casucha.

El problema fundamental y más arduo de los estratos de bajos ingresos se refiere a la seguridad de empleo. Hasta ahora, formas improvisadas de ganarse la vida, unidas a la ayuda espontánea entre parientes y vecinos, ha logrado que el desempleo urbano mensurable no llegue a magnitudes críticas, pero hay síntomas de que la elasticidad de esta solución esté llegando a sus límites... Entretanto, en las zonas rurales parece crecer el número de personas en situación precaria (cultivadores de minifundios que necesitan un salario adicional para satisfacer necesidades de subsistencia, y obreros migratorios que dependen de empleo estacional), pese al desplazamiento hacia las ciudades de aproximadamente la mitad del incremento natural de la población. El seguro de cesantía sería inaplicable en la situación de estos estratos, así como sería imposible financiar medidas directas para establecer ingresos familiares mínimos, aunque el Estado fuese capaz de captar y redistribuir una proporción mucho mayor del ingreso nacional. Los recursos que se asignan actualmente a los programas sociales sin duda permitirían financiar medidas de atención sanitaria, bienestar social y de vivienda más adecuadas para atender a las necesidades de las masas de ingresos bajos, pero las deficiencias y frustraciones subyacentes persistirán hasta que esas masas puedan incorporarse a empleos que les ofrezcan un grado razonable de continuidad e ingresos que les permitan alcanzar un nivel de vida adecuado. Este tipo de empleo, evidentemente, es un requisito previo para el funcionamiento de cualquier sistema de seguridad social basado en contribuciones. Además, mientras los ingresos familiares son muy inciertos, además de inadecuados, y dependen de una serie de arbitrios transitorios, las familias no pueden hacer uso eficaz de los servicios educativos que podrían elevar el nivel de preparación de sus hijos para el trabajo.

En todos los sectores sociales, el Estado enfrenta presiones de los beneficiarios anteriores para conseguir más beneficios, y de los beneficiarios potenciales para lograr iguales beneficios. Hasta hace poco tiempo, el regateo por la distribución de los recursos públicos se limitaba sólo a las minorías urbanas. Ahora crecen constantemente los estratos de la población que encuentran cauces políticos para participar en las negociaciones. Incluso cuando la incapacidad de

los procesos políticos "normales" para satisfacer a grupos de intereses en disputa coloca a las fuerzas armadas en la posición de árbitro o de garantes del *statu quo*, el problema persiste, y pronto se reanuda la busca de medios para obtener un apoyo popular más amplio sin amagar los privilegios existentes.

En este proceso, la capacidad del Estado para llevar a cabo los planes existentes para racionalizar los servicios sociales se ve limitada por un escaso consenso y la poca confianza en su imparcialidad como árbitro de distribución de recursos.

5. CRITERIOS PARA UNA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

¿Cuáles han de ser los principios orientadores de la reforma de la seguridad social y de su planificación en las circunstancias que se han descrito? No es preciso dar respuestas originales a esta pregunta; se han adelantado ya en varios de los estudios regionales y nacionales citados antes. El problema más arduo es el de lograr comprensión y apoyo populares para las difíciles decisiones que habrán de tomarse:

1) Los costos deben ser compatibles con los niveles de ingreso por habitante y con toda la gama de demandas de recursos públicos. La experiencia latinoamericana muestra que cuando los costos suben de cierto punto, ni los contribuyentes directos ni el Estado pueden financiarlos. En el proceso de evadirlos o traspasarlos proliferan las distorsiones económicas y las injusticias sociales. La fijación de límites máximos viables en términos de porcentajes del ingreso nacional dependería de muchos factores característicos del país y de su forma de obtener y utilizar los ingresos de la seguridad social; sin embargo, parecería indeseable que las contribuciones empleador-trabajador se elevaran por encima de 20 % de los salarios.

2) El financiamiento y la distribución de los beneficios debe ser compatible con los objetivos nacionales de redistribución del ingreso. Quizá sea aconsejable que toda la protección que el país puede dar siga financiándose *principalmente* con un impuesto especial sobre los ingresos ganados; que la contribución provenga del empleador o del empleado puede no influir mucho en la incidencia de la carga financiera. Sin embargo, para que haya redistribución del ingreso, una proporción apreciable del ingreso de los sistemas de seguridad social tendrá que provenir del ingreso público general, y una proporción mucho más alta de este ingreso tributario deberá obtenerse de los estratos de ingresos altos. Asimismo, los beneficios fi-

nanciados en esta forma tendrán que distribuirse de acuerdo con las necesidades, de modo que los contribuyentes más acomodados del sistema no deberían esperar que sus beneficios vayan a parejas con la magnitud de sus contribuciones. Quizá convenga crear un seguro social adicional para los grupos de empleados cuyos niveles de ingreso les permitan ahorrar para su propia seguridad futura, pero este tipo de seguro no debe ser subvencionado por toda la comunidad, ya sea directamente o a través de costos más altos de los bienes y servicios que producen los grupos asegurados.

3) Conviene reexaminar la utilidad, en las condiciones latinoamericanas actuales, de las normas tradicionales de seguros y financiamiento de beneficios a través de la capitalización. Estas normas han resultado ineficaces en todos los sistemas sociales más antiguos de la región. La idea de que los beneficios futuros para los asalariados puedan pagarse invirtiendo parte de sus ingresos corrientes tal vez sea en sí una falacia económica, ya que esos beneficios siempre representarán una demanda sobre la producción en el momento en que se paguen. Sin embargo, lo ideal sería que los excedentes de la seguridad social constituyeran una fuente valiosa de ahorro forzoso para la inversión de desarrollo, y un instrumento de política antiinflacionaria, por limitar el gasto corriente. En el pasado, el potencial de inversión se despilfarró, y el futuro no parece más promisorio, dadas las vicisitudes económicas, las presiones políticas y los problemas que plantea la extensión de los servicios a estratos sociales con menos posibilidades de contribuir que los grupos afiliados anteriormente. Además las estadísticas sobre la contribución de la seguridad social a la inversión interna pueden ser engañosas, por la distribución especial de esa "inversión". Los gastos en edificios para las sedes de los sistemas de seguridad social difícilmente tienen utilidad para el desarrollo, y los gastos en edificios para hospitales y en viviendas para grupos de ingresos medios deben evaluarse en función del conjunto de necesidades y prioridades sociales. El efecto que tendrá la alta proporción de excedentes de la seguridad social que se destinen a comprar bonos del gobierno en algunos países, dependerá del uso que hagan los gobiernos de esos fondos; generalmente, con ellos se financian déficit en el gasto corriente.¹⁷ Los países con inflación

¹⁷ En Panamá, un sistema relativamente nuevo y bien administrado de seguridad social ha hecho un aporte muy importante de este tipo. A fines de 1966 tenía 46 % de los bonos de la deuda interna del Gobierno nacional. El informe de 1967 emitido por la Secretaría del CIAP en Panamá advierte, sin embargo, que se presiona a la Caja de Seguro Social para que amplíe su cobertura y aumente sus prestaciones y sus servicios de hospitales. Se prevé, por lo tanto, que

crónica no han podido usar las contribuciones para controlar el consumo, dadas las dimensiones de la evasión, y en estos momentos los sistemas de seguridad social son fuentes de presiones inflacionarias. La mayoría de los países de la región parecen no tener otra alternativa viable que el tratar la seguridad social como una redistribución de parte del ingreso nacional corriente para encarar determinadas contingencias. Sin embargo, si ha de mantenerse la capitalización, las autoridades públicas deben hacer esfuerzos realmente coherentes y decididos, a través del mecanismo de planificación, por conciliar dos objetivos divergentes: a) El de encauzar las inversiones hacia los proyectos que tienen prioridad para el desarrollo, y b) El de obtener una rentabilidad satisfactoria y segura de la inversión. Abandonar el principio de capitalización no significaría abandonar el principio de la contribución. Pero si los sistemas se liberan de la obligación de acumular reservas, la carga económica inmediata puede aliviarse un poco, y de paso, los sistemas se inclinarán menos a gastar en edificios imponentes y a proporcionar servicios que deberían prestar otros órganos del Estado.

4) Las disposiciones de seguridad social deben hacerse compatibles con los objetivos nacionales de empleo pleno y de aumento de la productividad. Este criterio obliga a minimizar las interferencias en la movilidad de la fuerza de trabajo y a evitar que los costos de la seguridad social estimulen artificialmente a los empleadores a reducir su fuerza de trabajo, recurriendo a técnicas que requieren gran densidad de capital.¹⁸ También obliga a desalentar los retiros prematuros de la fuerza de trabajo, para no aumentar demasiado la carga que debe aportar la población activa para mantener a los jubilados. A este respecto, la fuerza de trabajo agrícola plantea problemas especiales. Los objetivos regionales de reforma agraria significan cambios trascendentales en las estructuras de la ocupación, y el surgimiento de una nueva clase, la de los cultivadores de predios familiares que producen para el mercado. No corresponde analizar aquí los medios optativos por los que podría ayudarse a los beneficiarios de la reforma agraria a darse un sistema propio de seguridad, pero aparente-

en el futuro disminuirá su importancia como compradora residual de bonos de la deuda pública. (CIAP/169, 11 de octubre de 1967.)

¹⁸ Esto se aplica también a toda la gama de la legislación del trabajo, que suele tener consecuencias opuestas a las previstas cuando se aplica a situaciones de empleo características de América Latina. Por ejemplo, las leyes que prohíben el despido de trabajadores o que fijan compensaciones generosas por desahucio después de un periodo de trabajo mínimo, hacen comúnmente que los empleadores despidan a los trabajadores antes de que cumplan el periodo mínimo que les da derecho a esos beneficios.

mente, la introducción de formas tradicionales de seguridad social para los asalariados agrícolas antes de la reforma agraria puede causar rigideces de empleo que dificulten la transformación amplia indispensable.

5) La uniformidad, coherencia y simplicidad de la base legislativa, la administración y las condiciones de afiliación, deben buscarse en una sola institución que abarque todo el sector de la seguridad social. Mientras no se cumpla con este requisito, poco se avanzará en encauzar la seguridad social hacia la redistribución del ingreso y el empleo pleno. Aparte los obstáculos a la movilidad de la mano de obra que traen consigo la legislación diferenciada y la gran proporción de recursos absorbidos por costos administrativos, las complejidades administrativas llevan inevitablemente a que el sistema funcione para beneficio de los contribuyentes de ingresos medios más educados e influyentes.

Es evidente que la unificación administrativa ofrecerá pocas ventajas si no se apoya en leyes y procedimientos uniformes y equitativos. En los países con sistemas fragmentarios se suele aducir que la unificación dará nacimiento a un gigante burocrático aún más oneroso y más ajeno a los intereses de los contribuyentes que las Cajas actuales; este argumento se utiliza para encubrir intereses que perderían con cualquier cambio, pero el peligro es real.

6) Se debe revisar toda la gama de actividades de las instituciones de seguridad social, para adaptarlas mejor a las necesidades más urgentes de la población a la que deben servir, y a la vez eliminar duplicaciones con otros programas sociales sectoriales. En general, esto debería traducirse en más protección a la familia como unidad, y no al trabajador asegurado como individuo, y en especial, en un fortalecimiento de la capacidad familiar para atender adecuadamente a la infancia, de la cual depende el futuro desarrollo. Actualmente no es seguro que en América Latina sea viable y conveniente generalizar las asignaciones familiares, pero en todo caso esta medida respondería a necesidades sociales mucho más urgentes y tendría efectos demasiado beneficiosos para el desarrollo que las pensiones de jubilación.

En todos los sectores sociales, los organismos públicos (e incluso las subdivisiones de organismos) tienden a funcionar aisladamente y a crear servicios paralelos a los de otros organismos, ya sea por desconocimiento de ellos o por estimar que no responden a las necesidades que son de su responsabilidad directa. Los sistemas de seguridad social, con su autonomía administrativa y sus clientelas limitadas, estuvieron especialmente expuestos a esta tentación y en sus

etapas iniciales, cuando las contribuciones dejaban grandes excedentes, fue fácil caer en ella.

Financiar los servicios de salud mediante un gravamen de seguridad social es un expediente legítimo, y debería ser una de las formas más promisorias de dar alguna protección a las familias de los contribuyentes y a la población en general a través de un sistema con recursos limitados. Sin embargo, hasta ahora los grandes gastos de los organismos de seguridad social en los servicios de salud han causado diversas anomalías y han sido fuente de ineficiencia. Suele suceder que el sistema de seguridad social (o varias Cajas de seguridad social) y el ministerio de salud emprendan programas paralelos de construcción de hospitales, siendo que ninguno de estos organismos está en condiciones de contratar suficiente personal médico y auxiliar para prestar servicios efectivos a las masas de la población. En muchos sistemas las familias de los obreros asegurados no tienen derecho a beneficios médicos, o sólo reciben servicios médicos muy limitados. Cuando los estratos incorporados recientemente al sistema de seguridad social intentan hacer uso de los servicios médicos a los que tienen derecho, se ven frente a nuevas fuentes de inseguridad derivadas de la insuficiencia de los recursos y de la burocratización de los servicios; esto se traduce en largas esperas para recibir atención médica, tratamiento rutinario, arrogancia del personal, suspensión súbita de los servicios por huelgas, etc. Probablemente esta situación es ahora el punto neurálgico de la seguridad social para los grupos asegurados, excluidos los empleados con sueldos más altos. Indudablemente, son varias las opciones viables para financiar y administrar los servicios de salud pública dentro y fuera de los sistemas de seguridad social; lo esencial es que los servicios se unifiquen y racionalicen en alguna forma.

Las actividades habitacionales de las instituciones de seguridad social por lo general han fluctuado entre la inversión de las reservas para obtener ingresos y la inversión en viviendas de bajo costo para sus afiliados, sin lograr ni lo uno ni lo otro. El costo de las viviendas construidas con fondos de la seguridad social las ha puesto fuera del alcance de la mayoría de los contribuyentes, la inflación y la congelación de los alquileres han hecho desaparecer las utilidades, y los funcionarios han encontrado una fuente tentadora de lucro ilícito en su capacidad para obtener esas viviendas y disponer de ellas. En tanto que las necesidades de vivienda de las masas de bajos ingresos sean desesperadas, lo más probable es que sean otros los medios más eficaces de movilizar recursos para satisfacer esas necesidades.

Las relaciones futuras entre la seguridad social, la asistencia social

y el bienestar social (servicio social) merecen una consideración más detenida que la que aquí puede dársele. Muchas instituciones de seguridad social han creado sus propias unidades de bienestar que ahora constituyen una fuente importante de empleo para los egresados de las escuelas de trabajo social. Su función principal, sin embargo, es la de guiar a los solicitantes por el laberinto administrativo creado por los propios sistemas de seguridad social. Si se simplificaran los procedimientos y se inculcara al personal administrativo el deseo de servir al público, esta función sería en gran medida innecesaria. Al mismo tiempo, la extensión de la seguridad social a los estratos marginales que enfrentan múltiples dificultades para sentar pie en el tipo de sociedad urbana que está emergiendo ahora en América Latina, seguramente abrirá un gran campo de acción que constituiría un desafío más adecuado para los trabajadores sociales calificados; a la vez, seguramente se intentará invertir a los sistemas de seguridad social con responsabilidades que corresponden más propiamente a la asistencia social. Fuera de los sistemas de seguridad social prolifera una gran variedad de pequeños organismos públicos y privados (estos últimos con subsidios públicos) que desempeñan funciones de asistencia y bienestar sociales. La creación de tales organismos ha obedecido a muchas iniciativas distintas y al deseo de las autoridades públicas de dar una solución, aunque sea sólo simbólica, a males sociales muy visibles (el gran número de niños vagos o abandonados, por ejemplo), cuando no saben claramente cómo resolver el problema más amplio con los recursos disponibles, y cuando el problema mismo no genera presión suficiente para obligarlas a asignar mayores recursos. Las presiones sin duda se irán haciendo más fuertes y la planificación futura de la seguridad social tendrá que ir unida al establecimiento de principios claros respecto a los tipos de asistencia social que se pueden costear, sus fuentes de financiamiento y los canales administrativos que los dispensarían.¹⁹

7) Los sistemas de seguridad social deben comenzar a planear y evaluar sus operaciones basándose en informaciones estadísticas completas y fidedignas. En todos los sectores sociales, la base informativa para la planificación sigue siendo lamentablemente inadecuada, especialmente en materia de seguridad social. Esta deficiencia toma varias formas:

Primero, casi todos los sistemas han desaprovechado la oportunidad de organizar y divulgar información que surge automáticamente

¹⁹ Véase Virginia A. Paraíso, "El servicio social en América Latina: sus funciones y sus relaciones con el desarrollo", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XI, Nº 2, abril de 1966.

como subproducto de sus propias actividades. Es sorprendente la falta de registros acerca de los contribuyentes y de datos completos acerca de los costos. Una de las primeras etapas de una reforma sería la recolección sistemática de datos de las estadísticas internas y su pronta divulgación al público en forma inteligible.

Segundo, ni los cuerpos legislativos ni las administraciones de los sistemas de seguridad social han aprovechado la información que tienen a mano y que podría ilustrar la viabilidad y los posibles efectos de determinados beneficios o modos de financiamiento. Esto se refiere especialmente a las estadísticas demográficas sobre la distribución por edades y las tasas de crecimiento de los distintos grupos de edades, y a estadísticas sobre la composición de la fuerza de trabajo. En algunos de los sistemas este descuido puede haber sido deliberado; se ha dado carácter de confidencial a los cálculos actuales para no revelar lo insostenible de su posición.

Tercero, la información demográfica existente dista mucho de ser adecuada, y es aún más insuficiente respecto a composición de la familia, empleo y desempleo, nivel de sueldos y salarios, distribución del ingreso, etc. Existen algunas generalizaciones y pronósticos cuantitativos sobre estos últimos temas, pero generalmente sus fundamentos son débiles. Es probable que el subempleo y el desempleo encubierto estén adquiriendo mayor magnitud y que los niveles de vida de algunos de los grupos marginales estén descendiendo, pero es poco lo que se sabe acerca de la magnitud y características de estos fenómenos para establecer políticas racionales de seguridad social —y también políticas generales de desarrollo— se necesitará información mucho más fidedigna y completa, que sólo puede obtenerse por medio de estudios sistemáticos por muestreo.

6. LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA PLANIFICACIÓN

Puesto que casi todas las autoridades públicas de América Latina consideran indispensable la planificación global a largo plazo del desarrollo, cabría esperar que la seguridad social estuviese incorporada a esa planificación, junto con otros sectores de la política social. Sin embargo, la inclusión de capítulos referentes a la seguridad social en los planes, así como la creación de unidades sectoriales de planificación, por muchas razones sólo sería un paso inicial y no necesariamente decisivo.

El movimiento de planificación en su conjunto está pasando ahora por una etapa de reconsideración como resultado de su confrontación con las realidades de las sociedades de economías a partir de

1961. Los mecanismos de planificación creados en estos años y la experiencia acumulada en la aplicación de planes tienen gran valor potencial; sin embargo, esa experiencia acusa muchas frustraciones derivadas de obstáculos "muy generales —como el respaldo político que requiere la planificación, la insuficiencia de las definiciones de estrategia global de desarrollo, la ausencia de nexos eficaces entre esas orientaciones y los mecanismos de decisión y acción inmediata— hasta otros muy específicos".²⁰ La planificación no ha podido suplir la falta de directrices vigorosas y congruentes, y no puede decirse que las estructuras de planificación hayan sido aún marcos eficaces para la política en algunos de los sectores sociales.

Las siguientes hipótesis, sugeridas en su mayoría en las páginas precedentes, explican en gran medida la poca eficacia de la planificación del desarrollo:

1) Cuando en un país se introducen nuevos mecanismos o programas gubernamentales, las funciones que éstos desarrollen dependerán más de la estructura de la sociedad y de la dirección del cambio en esa estructura, que de sus objetivos manifiestos. En la mayoría de los países latinoamericanos los propios organismos de planificación, y también los programas sectoriales, se han visto afectados por presiones tendientes a la burocratización y por las necesidades de las coaliciones gobernantes de encontrar arbitrios para evadir o posponer decisiones peligrosas relativas a la distribución de recursos y a la distribución del ingreso.

2) Los actuales procesos de crecimiento económico y de cambio social en América Latina están llevando a la adopción masiva por parte de la población, de las últimas modalidades de consumo, normas culturales y expectativas de servicios sociales que se observan en los países industrializados de ingresos altos. Estos mismos procesos contribuyen a la marginalización específica del resto de la población. Esta marginalización no equivale simplemente a exclusión y pobreza; combina el creciente poder de atracción de la sociedad urbana moderna y la dependencia de ella, con un grado creciente de inseguridad y frustración.

3) Los determinantes principales de estos procesos son las modalidades de participación de América Latina en el sistema mundial de interdependencia económica y cultural, el rápido crecimiento de la población, la capacidad insuficiente para movilizar recursos para el desarrollo, y la escasa capacidad para generar empleo de los sectores supuestamente "dinámicos". Los países de América Latina,

²⁰ "La planificación en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XII, Nº 2, p. 128.

como los del resto del mundo, se hallan cogidos por fuerzas que, de un lado, los apremian a encontrar soluciones rápidas a los problemas de desarrollo y de justicia social, y de otro, les hacen muy difícil aplicar políticas coherentes o planificar a largo plazo.

En la esfera de la seguridad social, con su pléyade de intereses creados que se escudan en embrollos legislativos y administrativos, quizá no tengan ningún efecto inmediato los programas coherentes que puedan preparar los organismos de planificación conforme a los principios enunciados antes, en los que se establecerían metas a corto y largo plazo y se especificaría la parte de los recursos públicos que se destinaría a la seguridad social. Como lo muestra la experiencia en otros sectores, la planificación puede transformarse fácilmente en un instrumento más para evadir o posponer decisiones de política que pondrían en peligro los compromisos políticos existentes, y en un medio más de satisfacer las presiones tendientes a obtener empleos públicos para los profesionales. La lentitud del avance hacia la aplicación de las recomendaciones formuladas años atrás por comisiones de reforma de la seguridad social y por expertos internacionales demuestran la dificultad de pasar de la planificación a la acción. Mientras más elaboradas y abstrusas sean las técnicas que se apliquen en la programación de la seguridad social, menor será la posibilidad de que tengan algún efecto práctico.

Sin embargo, la utilidad potencial de la planificación puede mirarse desde otro ángulo más optimista. John Friedmann ha hecho una distinción muy interesante entre funciones "manifiestas" y "latentes" de la planificación, con especial referencia a Venezuela.²¹ Las primeras abarcan el uso de ciertas técnicas para la distribución de recursos con el fin de lograr metas cuantitativas. La segunda incluyen la tarea de centrar la atención pública en la creación de una "sociedad de desarrollo", y de racionalizar el debate político sobre

²¹ John Friedmann, *Venezuela: From Doctrine to Dialogue*, National Planning Series I, Syracuse University Press, 1965. Otra de las conclusiones de Friedmann se aplica también a las oportunidades probables de planificar la seguridad social: "la planificación generalmente se hace y recibe apoyo político en condiciones de crisis. La racionalidad de las prácticas de planificación, por lo tanto, debe ser una racionalidad adaptada a sus condiciones; tiene que sacrificar su amplitud a la urgencia de superar estrangulamientos específicos; tiene que estar orientada a resolver problemas más que a alcanzar metas; tiene que ser fragmentaria más que coordinada. Por desgracia, muchos de los presupuestos planificadores lamentan en tal forma esta desaparición de la racionalidad funcional, que no ven la racionalidad de adaptar con éxito el comportamiento a situaciones de crisis... Porque las crisis siempre ocurren cuando hay cambios rápidos, y ésta es precisamente la condición del desarrollo económico moderno".

problemas económicos y sociales, en el entendimiento de que deben considerarse las limitaciones de recursos, los objetivos prioritarios, la necesidad de escoger entre distintas opciones y la necesidad de pesar los costos y beneficios relativos de distintas medidas. Estas funciones latentes son muy valiosas, aun cuando circunstancias que escapan al control de los planificadores causen grandes divergencias entre sus cálculos y las direcciones reales del cambio social y económico; sin embargo, no pueden llevarse a cabo a menos que la opinión pública tenga alguna confianza en la capacidad de la planificación para desempeñar sus funciones manifiestas.

En la seguridad social, las funciones latentes pueden tener importancia crucial. El proceso de expansión fragmentaria, que no tiene en cuenta las limitaciones que imponen los recursos disponibles, la equidad o los efectos secundarios de índole económica, está teniendo consecuencias prácticas desagradables, que despiertan en millones de personas la conciencia de que es necesario hacer cambios. Hasta cierto punto, las deficiencias mismas de los sistemas de seguridad social han tenido utilidad para políticos profesionales que usaban su influencia para apresurar las solicitudes de jubilación, a cambio de votos y la lealtad al partido. Posteriormente, esta utilidad también ha desaparecido y se ha transformado en un obstáculo que debería convencer hasta a los miembros más "prácticos" del mecanismo electoral. La función política del sistema de seguridad social alcanzó su mayor grado de institucionalización en el Uruguay; un estudio reciente describe vívidamente el resultado:

"En las primeras etapas, los recomendados por este último sistema son relativamente pocos, la recomendación es eficaz, los partidos obtienen generalmente la contrapartida que esperan. Por un lado la misma eficacia atrae más personas, pero el estrangulamiento económico del país obliga a demorar la concesión de las jubilaciones por otro. Como consecuencia, se multiplican los peticionantes políticos y disminuyen cada vez más sus posibilidades... (Finalmente) cada Director de la Caja tiene que tener varios secretarios para atender el flujo de ellos; pero éstos no son suficientes porque nadie es capaz de acordarse de tan gran número de personas y del estado de sus expedientes. Por lo tanto, cada Director debe tener un fichero donde figuran todos los recomendados. Pero entonces el sistema es cada vez menos eficaz. La lentitud burocrática normal ha sido sustituida por la lentitud de la burocracia que se levantó para superarla sin mayor ventaja para el ciudadano. De hecho, una proporción cada vez mayor de recomendaciones duerme en las carpetas, como ocurre con las que no tienen recomendación. Por otra parte, esa situación

lleva a la recomendación diferencial. Podría decirse que empiezan a distinguirse los recomendados simples de los recomendados al cuadrado, los recomendados al cubo, etc. Es fácil comprender que el sistema pierde poco a poco toda razón de ser con respecto a las intenciones que lo hicieron nacer. Una buena parte de los recomendados se sienten defraudados, la función igualitaria que el sistema tuvo [al ser fuente de ayuda para los solicitantes pobres y sin amigos o parientes de influencia] se pierde cada vez más, su valor de enganche electoral también".²²

No se puede hacer que los sistemas de seguridad social funcionen mejor hasta que las exigencias populares de un mejor funcionamiento no contrarresten las presiones más egoístas y de menos visión. Para que esas exigencias afloren, es preciso que la población tenga alguna confianza en que las autoridades públicas actúan de buena fe, y que tratan de satisfacer las necesidades reales de la gente afectada por sus planes. La planificación sólo podrá aplicarse a la seguridad social si las bases concretas y los objetivos de esa planificación se presentan en un lenguaje fácil de entender, si se divulgan ampliamente y si se asegura la participación formal de todos los grupos afectados por la seguridad social en el proceso de planificación.

Este último requisito plantea problemas evidentes. "La participación popular en la planificación" se ha transformado en un eslogan de atracción creciente para los líderes políticos y planificadores, pero no hay fórmulas simples para aplicarlo en sociedades con una estratificación social rígida, poco consenso e intensa competencia política. Hasta los administradores con mayor conciencia social, influidos por tradiciones paternalistas, están predispuestos a suponer que saben lo que la gente necesita sin necesidad de consultarla. A su vez, las masas de bajos ingresos tratan de escapar a su profunda inseguridad transfiriendo la toma de decisiones a cualquiera que parezca tener poder suficiente para dar soluciones, ya sea éste el empleador, el funcionario público o el líder populista. La fuerza y representatividad de las organizaciones que personifican a las diferentes clases y grupos ocupacionales varían mucho; muchas de estas organizaciones están identificadas ideológicamente con una oposición intransigente a las autoridades públicas actuales, y la mayor parte de la población de bajos ingresos sólo puede hacerse escuchar votando por candidatos populistas, y quizá ni siquiera así.

No obstante, el crecimiento reciente de los sindicatos campesinos y de las organizaciones para la defensa de los intereses locales en la

²² Aldo E. Solari, *El desarrollo social del Uruguay en la postguerra*, Editorial Alfa, Montevideo, 1967, pp. 163 y 164.

población urbana marginal —fenómenos que apenas están comenzando a estudiarse— indican que la capacidad de los distintos estratos para expresarse en forma organizada, dirigidos por líderes de sus propias filas, probablemente se distribuya con más equidad en el futuro. Por el momento, los planificadores deben resignarse a tolerar dosis considerables de desorden, derroche y desviación de recursos para satisfacer demandas muy alejadas de su propia concepción del orden de prioridad. Sin embargo, si están dispuestos a entrar en diálogo franco con la gente acerca de los objetivos del desarrollo, de los recursos disponibles y de las necesidades sociales, no es aventurado esperar que puedan superarse las crisis actuales y dar nacimiento a formas de seguridad social que contribuyan al desarrollo y también a alcanzar la justicia social.

X. Educación, estructuras sociales y desarrollo en América Latina¹

1. EL DESARROLLO INTERPRETADO COMO PROCESO DE CAMBIO SOCIAL: SUS REPERCUSIONES EN LA EDUCACIÓN

DURANTE los dos últimos decenios, América Latina ha puesto más directamente a prueba las teorías prevalecientes de desarrollo económico, mediante el intento de aplicar las políticas y planes que de aquéllas derivan. A ello han seguido éxitos parciales y el crecimiento impresionante de sectores de algunas economías nacionales. Ahora, sin embargo, todo indica que no podrá contarse con un crecimiento sostenido del mismo tipo y que, en todo caso, ese crecimiento no está reduciendo la magnitud de los problemas de la pobreza y la inestabilidad, ni está achicando la diferencia entre los ingresos por habitante de América Latina y los de países cuya industrialización es anterior. En otras palabras, no se puede afirmar que esté realmente en marcha un proceso dinámico y autosostenido que responda a las esperanzas expresadas por el término "desarrollo". Los conceptos del desarrollo como un crecimiento de la producción que depende directamente de la tasa de inversión o como resultado de la modernización de instituciones clave en países que exhiben algunos síntomas de "subdesarrollo", han sido ineficaces como criterios orientadores de una política. Los mecanismos formales de planeamiento creados por casi todos los países de la región sólo han podido ejercer hasta ahora una influencia limitada e intermitente. La consiguiente revisión de la connotación del concepto del desarrollo y de las condiciones para alcanzarlo que se está llevando a cabo, confluente a una interpretación del desarrollo como un proceso de cambio social, entre otras cosas.²

Habría que identificar en las sociedades los grupos que propician u obstaculizan este cambio y vincular las estrategias de acción a las características de tales grupos. Aún más, el objeto de esas estrategias será lograr que los estratos mayoritarios de la población, cuya participación en los cambios y el crecimiento ha sido hasta ahora sólo "marginal", se incorporen tanto a la pugna por el desarrollo como

¹ Trabajo presentado a la Mesa Redonda sobre Sociología de la Educación y del Desarrollo, VI Congreso Mundial de Sociología, Evian, 4 al 11 de septiembre de 1966.

² Véase especialmente Claudio Véliz, Ed., *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford University Press, Londres, 1965.

al goce de sus frutos. Ello implica que los estratos hasta ahora marginados habrán de intervenir activamente en la definición de las sociedades nacionales que emergerán del proceso de desarrollo y que, por lo tanto, no cabe suponer que esas sociedades futuras se calcarán de los modelos de países ya industrializados o "desarrollados".

Tales proposiciones plantean interrogantes que rebasan los límites de este trabajo. Para los fines presentes, basta señalar: 1) que la interpretación del desarrollo como proceso de cambio social plantea de inmediato la necesidad de evaluar el potencial de los sistemas educativos como instrumentos de cambio; y 2) que los sistemas educativos de la región presentan un marcado paralelismo con las economías, tanto en la índole de su crecimiento como en el proceso de redefinición a que están siendo sometidos.

Los sistemas educativos de América Latina se han ampliado con rapidez notable durante las dos últimas décadas. En su carrera contra las altísimas tasas de crecimiento demográfico, la educación ha ganado posiciones, habiendo influido en su expansión postulados muy similares a los que presiden la política de desarrollo económico. Se ha aconsejado invertir proporciones más altas del ingreso nacional en la enseñanza, en el supuesto de que esa inversión adecuaría el producto de la educación a las necesidades nacionales. Al propio tiempo se ha intentado la modernización interna de los sistemas e instituciones de enseñanza por medio del planeamiento y de una mejor administración. Al evaluar los resultados hasta ahora obtenidos se aprecia que el "crecimiento" no implica el "desarrollo" de la enseñanza, y que en el planteamiento educativo se tropieza con sistemas impermeables a la racionalización y subordinación a objetivos definidos, aunque ellos estén incorporados a leyes y constituciones.

En la enseñanza, como en otros sectores de acción social pública y en las propias economías, se han tomado modelos y normas de sociedades urbanas industrializadas y se han impuesto a realidades diferentes: sociedades rígidamente estratificadas —predominantemente rurales— en que la tradición educativa pone el acento en el título profesional y en los símbolos culturales que se consideran apropiados para élites determinadas de antemano por los lazos de parentesco. En educación, se vienen importando modelos diferentes e incompatibles desde mediados del siglo xrx, cuando se dictaron las leyes de educación universal y durante muchos años misiones procedentes de Europa y Norteamérica trabajaron en la modernización de los sistemas de enseñanza. Últimamente, el estímulo y el asesoramiento técnico que han proporcionado a la ampliación de la enseñanza los organismos internacionales, han reforzado tendencias manifiestas desde ha-

cía mucho tiempo. Los intentos de aplicar una serie de modelos de enseñanza importados ofrecen otro interesante paralelo con las economías, en las cuales esos modelos han predominado largamente en las esferas teóricas y en la política aplicada. En la educación, como en las economías y en los sistemas políticos, las estructuras tradicionales han mostrado una permeabilidad y una capacidad de adaptación sorprendentes para absorber modelos importados, para cambiar sin llegar a la transformación fundamental que hoy se considera indispensable para el desarrollo dinámico.³

El anhelo de educación y la fe en las ventajas que ésta proporciona, como el propio anhelo de desarrollo, se han extendido a todos los estratos sociales, y en términos estadísticos, las masas de población parecen estar derivando más beneficios directos de la ampliación educativa que de la mayor producción de bienes. Al mismo tiempo, la extrema disparidad en la distribución de la enseñanza corre pareja con la disparidad en la distribución de los ingresos y la riqueza y ayuda a reforzarla. Sólo algunas minorías —y en general las mismas que disfrutaban del avance económico— pueden aprovechar cabalmente la oferta creciente de servicios educativos. La desproporcionada participación de esas minorías vicia los sistemas de enseñanza y restringe su capacidad de ganar o mantener la plena participación de otros estratos sociales. En casi todos los países latinoamericanos la participación de la mayoría de bajos ingresos sigue siendo marginal y decepcionante, como lo es también su participación en nuevos sectores de empleo urbano o en el mercado de bienes de consumo. Son limitadas las ventajas prácticas ofrecidas a los niños de esos estratos por el tipo de educación que pueden obtener y también es menor que el esperado el provecho que pueden derivar los países, en favor de su desarrollo económico, de los esfuerzos que hacen por perfeccionar su potencial humano.

La discrepancia entre las esperanzas cifradas en la educación y el beneficio real que de ella se obtiene no se da sólo en el grado elemental, donde se concentran los grupos mayoritarios de bajos ingresos, pues el alto porcentaje de fracaso estudiantil que caracteriza a todo el proceso de enseñanza hasta el final de los cursos universitarios indica la falta de correspondencia entre la oferta de educación y la capacidad de grandes grupos de las capas sociales medias inferiores para hacer uso efectivo de ella, así como la ineficiencia extrema

³ La "permeabilidad" de las estructuras tradicionales a la modernización parcial fue analizada en el estudio de la Comisión Económica para América Latina denominado *El desarrollo social de América Latina en la postguerra* (Solar/Hachette, Buenos Aires, 1963).

con que se utilizan los recursos públicos destinados a la enseñanza. La migración creciente de profesionales a otras regiones y la tendencia sostenida por incrementar el empleo público también son otros tantos síntomas de un desajuste entre la oferta educativa y la capacidad de absorción que actualmente tienen las economías.

Estas deficiencias han sido analizadas tanto por las autoridades nacionales de la enseñanza como por las organizaciones internacionales, en estudios preparados para las numerosas reuniones regionales sobre educación y temas afines. Es decidor que en la más reciente de tales reuniones, la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados del Planeamiento Económico realizado en Buenos Aires, 1966, pasó a segundo plano la insistencia tradicional en las metas cuantitativas de ampliación de la enseñanza y en la asignación de mayores recursos a la educación, centrándose los debates en las reformas del contenido de la enseñanza y en la reorientación del planeamiento educativo con el fin de transformar la educación en un instrumento eficaz de desarrollo, en su sentido más amplio. El presente capítulo, se centra en la índole de la demanda actual de educación derivada de las estructuras sociales latinoamericanas, en relación con la posibilidad de llevar a la práctica las reformas y aplicar el planeamiento en la educación.

La ampliación del sistema educativo se justifica sobre la base de dos criterios fundamentales: el de defensa de los derechos humanos y el de aprovechamiento óptimo del potencial humano. Ambos se reflejan en las directivas, muy similares en toda América Latina, que los gobiernos imparten al sistema educativo.

Si se interpretan al pie de la letra, el criterio de los derechos humanos y el de aprovechamiento del potencial humano pueden indicar órdenes diferentes de prioridad a corto plazo para la ampliación de los sistemas de enseñanza, pero de hecho suelen ser compatibles y complementarios. Los dos exigen una educación general de tipo universal y uniforme, de tal duración y calidad que permita preparar a todos los niños para su buen desempeño en la vida cívica, en la producción y en el consumo dentro de una sociedad moderna, condicionada a la capacidad del individuo el acceso a los tramos superiores de la escala educativa. Ambos favorecen la ampliación y diversificación de la enseñanza media y superior, de tal modo que los individuos puedan realizar todas sus potencialidades y desempeñar funciones sociales y ocupacionales cada vez más diferenciadas y complejas. Ambos buscan las posibilidades máximas de estudio, capacitación y perfeccionamiento intelectual sostenido para la población adulta. En realidad, los conflictos de corto plazo en cuanto

a la prioridad que debe establecerse en la asignación de recursos que pudieran derivar de tales criterios (por ejemplo, la universalización de la enseñanza primaria en oposición al adiestramiento acelerado de técnicos de nivel medio) parecen tener mucho menos importancia que los conflictos con otros tipos de demanda que pesan sobre el sistema educativo, según se describirán más adelante.

Es preciso mencionar además otros dos propósitos o funciones de los sistemas educativos. A veces se alude a ellos en declaraciones oficiales de política, y han sido analizados desde diversos ángulos por sociólogos, educadores y líderes políticos, pero no pueden traducirse en objetivos cuantitativos en la misma forma que los objetivos relacionados directamente con los derechos humanos y el aprovechamiento del potencial humano. Las dos funciones son hasta cierto punto compatibles, y de hecho todos los sistemas educativos las cumplen en diversas proporciones, deliberada e involuntariamente. Sin embargo, llevadas al extremo, ambas son incompatibles. Por un lado, se espera que la enseñanza afirme los valores existentes o dominantes en la sociedad que la respalda, los símbolos de jerarquía, las preferencias ocupacionales, etc., y que los transmita a las nuevas generaciones. Por el otro, se le pide que active la modificación de los valores y de las relaciones económico-sociales existentes.

Esta última función puede encarnarse en una política deliberada y masiva, como la que aplican los gobiernos revolucionarios que han utilizado el sistema educativo para inculcar nuevos valores y que han controlado la admisión, a los niveles superiores de la enseñanza para dar acceso a los jóvenes de los estratos sociales inferiores desplazando a los grupos previamente de posición social elevada y que ocupaban los cargos directivos. Puede ser deliberada en un sentido más limitado, si la política educativa procura ante todo ampliar la capacitación en las especializaciones técnicas necesarias en un nivel de desarrollo más alto, pero que no se ajustan a la estructura ocupacional existente. Se ha procurado con ella obligar al cambio social y quebrantar moldes económicos antiguos transformándolos en nuevos. En la práctica, aun cuando un sistema de enseñanza esté concebido para perpetuar el *statu quo* o no haya una elección consciente entre las orientaciones antes indicadas, por el solo hecho de crecer más allá de cierto punto se hará cada vez más difícil mantener determinada situación y las relaciones ocupacionales existentes. Sin embargo, las tensiones y presiones que se originan por estas circunstancias presumiblemente no se conciliarán fácilmente con los objetivos de "desarrollo" como quiera que éste se defina.

2. LA DEMANDA DE EDUCACIÓN Y LA "RESULTANTE"

Cualesquiera sean los propósitos que se propongan el Estado y los educadores, los padres buscan la educación de sus hijos con el fin de consolidar la posición social alcanzada ya por la familia o como medio de escalar a posiciones más altas y ocupaciones mejor remuneradas. Por lo demás, en cualquier sistema educativo que no sea demasiado nuevo y rudimentario existen fuerzas internas de impulso e inercia, muy complejas, derivadas de los intereses de los administradores y maestros en los diversos niveles y especialidades; y en la educación superior, las aspiraciones de los propios estudiantes (a menudo diferentes de las aspiraciones de sus familias) empujan al sistema desde otra dirección. Cuando los objetivos de la educación fijados por el Estado tropiezan con las heterogéneas presiones que actúan interna y externamente sobre el sistema educativo, la evolución real y el "producto" del sistema dependen de lo que se ha denominado "la suma de intenciones" o "resultante" ⁴ El sistema no puede satisfacer plenamente todas las exigencias que se le imponen, sino que se amolda según la fuerza relativa de ellas.

En una sociedad dinámica y móvil, puede existir una correspondencia entre la suma de tales exigencias y los objetivos que derivan de los conceptos de los derechos humanos y del aprovechamiento óptimo de los recursos humanos, suficiente como para lograr una eficiencia razonable del sistema. En una sociedad deliberadamente "movilizada" hacia el desarrollo, el gobierno puede imponer sus objetivos con suficiente fuerza y contar con un consenso popular tal, que pueda subordinar a sus objetivos las reivindicaciones de otra índole. En una sociedad tradicional casi estática, el sistema educativo puede confirmar el *status* adquirido sin mayor dificultad. Más complejos son los problemas que plantean las sociedades en transición o "en conflicto", en las que el orden tradicional ya no se considera viable, pero en las que todavía la aspiración generalizada no ha producido un consenso nacional sobre las condiciones previas para lograr el desarrollo; en estas circunstancias, las discrepancias de objetivos y exigencias que se imponen al sistema educativo pueden llegar a obstaculizar o frustrar la consecución de cualesquiera de ellos. Al ampliarse los sistemas educativos, se desvalorizan las recompensas tradicionales de la educación (garantías de posición social y ocupacional); pero no adquieren análoga capacidad para fomentar la movilidad social y elevar la productividad.

⁴ Andrew Pearse, *The Instrumentality of Education Systems*, documento preparado para el Sexto Congreso Mundial de Sociología, Evian, Francia, 1966.

En lo que se refiere a la demanda de educación desde el punto de vista de quienes la "consumen", merecen especial atención cuatro sectores de la población: las clases altas tradicionales y las élites recién formadas; el estrato medio urbano; el estrato inferior rural-agrícola; el sector semiurbano, que crece rápidamente, tiene movilidad geográfica y suele denominarse "marginal". (Veremos más adelante que este término puede ser inadecuado o inducir a error.) El estrato medio urbano es el que ejerce mayor presión en pro del aumento de los recursos destinados a la educación, e influye sobre el contenido de los programas no sólo directamente por sus exigencias, sino también indirectamente por su predominio entre maestros, funcionarios y planificadores. Los dos últimos grupos —rural-agrícola y semiurbano— se han incorporado recientemente a la masa creciente que aspira a la educación, pero su poder de presión es relativamente débil y hace poco que han comenzado a exigir que el contenido de los programas se ajuste a las posibilidades que realmente estarán al alcance de sus hijos.

Las clases altas de antiguo arraigo establecieron los moldes educativos, a los cuales se impusieron más tarde nuevos objetivos y formas. En épocas más recientes, la influencia de este sector parece haber sido principalmente negativa, pues se ha retraído parcialmente o se ha mostrado pasivo frente a las presiones que ejercen en la educación los estratos medios. La educación no constituyó un "problema" para estos grupos mientras pudieron enviar a sus hijos a escuelas privadas o a estudiar al extranjero, y mientras los títulos profesionales fueron más importantes como conformación de su *status* que como medio de ganarse la vida; pero, posteriormente, el menor crecimiento relativo del ingreso agrícola, así como el aumento demográfico de este grupo, han obligado a una proporción creciente de jóvenes pertenecientes a esta clase a entrar en la competencia profesional y en los empleos de oficina. La creación de universidades privadas en diversos países parece haber respondido al deseo de la élite de evitar el hacinamiento y el ambiente agitado de las universidades estatales, y la política restrictiva de admisión a que se aferran algunas de las facultades tradicionales de las universidades del Estado puede responder a motivos similares. Sin embargo, las élites tradicionales aparentemente no han intentado en general usar de la educación pública para sus propios fines. En algunos países, la nueva élite industrial ha comenzado a satisfacer sus propias necesidades de técnicos bien capacitados al margen de los sistemas de educación pública, ayudando a las universidades privadas, las escuelas técnicas y a otras instituciones o servicios de capacitación que ofrecen cursos

especializados relativamente cortos que responden a las necesidades inmediatas de la industria. Al parecer, han contribuido a estimular esta política tanto la baja calidad de la enseñanza como el clima politizado de las universidades y escuelas técnicas existentes.⁵ En el predominio que ejercieron y en la pasividad que posteriormente mostraron las élites en relación con la educación pública, puede buscarse en parte la respuesta a la pregunta que suele formularse de por qué el estrato medio, luego de haber adquirido mucha fuerza e importancia cuantitativa, no ha podido ofrecer un liderazgo más coherente. La política educativa ha sufrido los efectos de la crisis que afecta a los mecanismos tradicionales de "adopción de decisiones" o "vacío de poder" indicado en varios estudios recientes sobre América Latina, pero ha contribuido también a ella.

Educación del estrato medio urbano. Las "clases medias" de América Latina han sido durante algunos años tema de polémica, aunque es de lamentar que las investigaciones empíricas de sus características sigan siendo escasas. Ya en el siglo XIX los autores comenzaban a deplorar la existencia de sociedades compuestas por dos clases, lo que parecía incompatible con el avance de la región hacia la democracia y la prosperidad. Más tarde comenzaron a sondearse las sociedades nacionales con ansiedad para advertir los signos de la aparición de una clase media. En uno o dos casos se solicitó asistencia técnica internacional para identificar a la clase media y propiciar su surgimiento. Estudios más recientes han comenzado a demostrar que el cuadro estereotipado de una región dominada por las clases altas tradicionales y poco numerosas ha dejado de tener validez. Los estratos medios que han surgido podrían carecer de homogeneidad suficiente para justificar el empleo del término "clase", pero es evidente que los representantes del "estrato" o "sector" medio ocupan las posiciones directivas en varios países y pugnan por lograr el pre-

⁵ Un observador sugiere que esta tendencia quizá determina la composición de las futuras élites políticas y económicas, si las universidades estatales no efectúan las reformas necesarias ni elevan la calidad de su enseñanza (John P. Harrison, *Learning and Politics in Latin American Universities*, The University of Texas, Institute of Latin American Studies, Offprint Series, N° 10). Las investigaciones sobre grupos de élites realizadas por el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela indican que la élite económica, a diferencia de las élites políticas y culturales, está dispuesta a apoyar la educación privada para satisfacer sus necesidades de técnicos, lo que obedece en parte a su desconfianza ante una educación nacional politizada. (Julio Cotler, "El proceso de cambio de la élite venezolana", *Sociología y sociedad en América Latina*, Memoria del Séptimo Congreso Latinoamericano de Sociología, Tomo I, Bogotá, 1965.)

dominio político y económico en otros. Varios indicadores estadísticos muestran que el estrato medio ha crecido casi proporcionalmente al grado de urbanización en los diferentes países. Pese a que tales estadísticas distaban mucho de ser definitivas, indicaban que la porción de las poblaciones nacionales formada por el estrato medio fluctuaba entre casi la mitad, en algunos de los países más urbanizados, hasta menos de una décima parte en algunos de los países pequeños donde es abrumador el sector rural. Muy pronto, sin embargo, se desvirtuaron las conclusiones más optimistas derivadas de esos cálculos.⁶ Se ha aducido que el creciente estrato medio de las ciudades latinoamericanas es muy diferente de las clases medias frugales y emprendedoras que (según interpretaciones muy difundidas) forjaron el progreso de Europa en el siglo XIX. Se ha acusado a los estratos medios latinoamericanos de imitar las modalidades de consumo ostentosas de las clases altas; de basarse en relaciones de clientela, en la protección gubernamental contra la competencia y en la ampliación del empleo público, en desmedro de la indispensable iniciativa empresarial; se les ha acusado también de incapacidad para proporcionar un liderazgo político que pueda modernizar a fondo las estructuras tradicionales. Esta evaluación ha sido recogida incluso por la prensa destinada a los estratos medios, y las críticas a la "empleomanía" van unidas casi siempre a críticas al contenido de la educación media y superior.

Las estimaciones de la UNESCO indican que entre 1955 y 1965 la matrícula aumentó 120 % en las escuelas secundarias y 114 % en las instituciones de enseñanza superior, mientras la matrícula en las escuelas primarias se elevaba sólo en 72 %. No cabe duda de que es necesario ampliar la enseñanza secundaria y superior, posiblemente con un ritmo aún más rápido, pero el tipo de ampliación que se realizó no responde a claros objetivos públicos. Los estratos medios urbanos presionaron irresistiblemente para que sus hijos recibieran educación secundaria, en lo posible conducente a la universidad y a

⁶ Entre los hitos principales en la discusión de la "clase", "sector", o "estrato" medio se incluyen los seis volúmenes de *Materiales para el estudio de la clase media en América Latina*, publicado por la Oficina de Ciencias Sociales de la Unión Panamericana en 1951; John J. Johnson, *Political Change in Latin America: Emergence of the Middle Sectors* (Stanford University Press, 1958), y *El Desarrollo Social de América Latina en la Posguerra* (op. cit.). Un estudio presentado al Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano en 1960 sobre *Las clases medias en Centroamérica: características que presentan en la actualidad y requisitos para su desarrollo* (E/CN.12/CCE/176/Rev.2) ilustra el intento de utilizar asesoramiento técnico ante los problemas que plantean los estratos medios.

una carrera profesional, o por lo menos a un certificado que asegurara el acceso a un empleo público o privado. En forma mucho más restringida, algunos sectores del estrato urbano inferior comenzaron a luchar por idénticos objetivos.

Los planificadores de la educación suelen señalar la imposibilidad de que continúe encauzándose hacia la universidad a más de las dos terceras partes del alumnado secundario, una vez que éste ha experimentado tan enorme expansión. Hace más de diez años que existe ya un acuerdo generalizado sobre las orientaciones generales de las reformas necesarias; pero el problema radica en encontrar la manera de "enseñar" a los consumidores más ávidos de educación a aceptar dichas reformas.

Las dificultades con que tropiezan la elaboración de una política educativa y la planificación de la enseñanza resultan ser más complejas de lo que parecen a primera vista. El tipo de demanda de enseñanza media no sólo hace que ésta continúe concentrándose en la preparación tradicional para la universidad, sino que contribuye al rebajamiento de sus normas de calidad inevitable en un periodo de rápida expansión; los consumidores no se interesan suficientemente por la aplicación práctica futura de la enseñanza recibida, ni les preocupa ejercer una fuerte presión correctiva si el sistema sacrifica la calidad en aras de la cantidad. En la medida en que la enseñanza pública no satisface esa demanda, los consumidores se vuelven hacia las escuelas privadas pagadas, cuyas normas de calidad son aún más difíciles de controlar, a las cuales tienen aún menos acceso los grupos de ingresos más bajos, y que absorben, en la forma de subvenciones, una proporción importante de los fondos fiscales destinados a la enseñanza media. Es significativo que la educación secundaria en la actualidad esté principalmente en manos del sector privado en la mayoría de los países, en tanto que la educación primaria y superior sean en general públicas y gratuitas (aunque los gastos adicionales del alumno pueden ser elevados). Alrededor de 1962, según una estimación, el 70 % de los alumnos que cursaban estudios secundarios académicos, o el 50 % de los alumnos en todas las instituciones de enseñanza media, asistían a escuelas privadas, en tanto que sólo el 10 % de los estudiantes universitarios estaban en universidades privadas. Esta anomalía indica por sí sola en qué medida la expansión de la enseñanza secundaria obedece a presiones de los consumidores más bien que a una política pública: asimismo indica el principal mecanismo por el cual la educación universitaria "gratuita" se reserva a un grupo limitado. Históricamente esta situación deriva del doble origen del sistema educativo: educación universita-

ria para las élites (en que la etapa preparatoria a menudo estaba a cargo de escuelas adscritas a las propias universidades) y educación primaria pública para las masas, dejando casi de lado la enseñanza secundaria.

Si para los consumidores la entrada a la enseñanza secundaria tradicional se hace más difícil y onerosa, en tanto que es fácil y barato el ingreso en las escuelas técnico-vocacionales, cabe esperar que algunos de ellos (las familias que a duras penas pueden dar educación a sus hijos) envíen a sus hijos a estas últimas escuelas. Pero ello no significa que abandonen sus objetivos primitivos, a lo que puede atribuirse en parte el hecho de que la enseñanza impartida por esas escuelas corresponda en medida tan limitada a las necesidades de conocimientos técnicos modernos. Ejemplo notorio es la enseñanza agrícola; no sólo es muy reducida la matrícula en relación con las necesidades nacionales,⁷ sino que la gran mayoría de los alumnos proceden del estrato medio urbano y buscan trabajo en las ciudades después de recibirse. Este fenómeno afecta también a las escuelas normales: éstas suelen ser usadas por muchos jóvenes para obtener educación secundaria de bajo costo (frecuentemente con la ayuda de becas), sin que tengan la intención de dedicarse a la enseñanza; otros, habiéndose formado en "escuelas normales rurales", se dedican a la enseñanza en las ciudades.

No son muchos los niños pertenecientes al estrato urbano "marginal" inferior que llegan a las escuelas de enseñanza media, pero un número creciente de hijos de obreros con empleo regular lo logra. Las pocas investigaciones sobre su situación sugieren que su media cultural constituye un grave obstáculo para que aprovechen esa educación, aunque el ingreso familiar sea suficiente para mantenerlos mientras estudian.⁸ En la medida en que tienen éxito esco-

⁷ La educación agrícola hace aflorar con especial claridad las discrepancias entre las necesidades de educación calculadas por los planificadores y la demanda efectiva de educación de las estructuras existentes. Muchos informes han puesto de relieve la necesidad de contar con un número mucho mayor de especialistas en agricultura; sin embargo, en las escuelas agrícolas la matrícula sigue siendo muy inferior a la capacidad, y muchos egresados se emplean en actividades que no guardan relación con sus conocimientos o se marchan a trabajar al extranjero.

⁸ Un estudio efectuado en 1961 sobre los estudiantes secundarios de Montevideo, ciudad en que los jóvenes pertenecientes a la clase trabajadora disfrutaban de oportunidades más o menos equitativas de ingreso en la enseñanza secundaria, indica que existen enormes diferencias en cuanto a la deserción y las calificaciones obtenidas en los exámenes finales según la ocupación del padre. Entre los estudiantes del primer año de los liceos, 19.2 % proceden de familias de trabajadores calificados y 3.3 % de familias de jornaleros. En el cuarto año, los

lar ascenderán individualmente al estrato medio, y adquirirán las preferencias ocupacionales descritas. Al usar la escuela como medio de ascenso social, el estrato medio no tuvo imaginación para romper los moldes de la educación que anteriormente monopolizaba la clase alta. Ahora los asalariados urbanos corren en el riesgo de caer en el mismo error, es decir, de impulsar a sus hijos a ingresar en la masa, ya excesiva, de empleados a sueldo. Aunque prefieran una educación orientada hacia el empleo calificado en la industria, las deficiencias de la mayoría de las escuelas vocacionales los disuade de ello.

La influencia del estrato medio urbano sobre el sistema escolar no se limita a presiones externas para conseguir educación de determinado tipo; los miembros de este estrato —que son producto de la modalidad de educación descrita— componen el profesorado de las escuelas e inevitablemente les imprimen sus propios valores e inquietudes. El sistema de enseñanza está tan expuesto como otros medios de ganarse la vida a las presiones organizadas para proteger el *status*, la seguridad de tenencia y el aumento de las oportunidades de empleo, sobre todo en los cargos administrativos. Las reformas que parecieran amenazar los intereses de cualquier grupo especializado de profesores o funcionarios administrativos suelen ser resistidas, generalmente por la vía política. Al propio tiempo, los esfuerzos para racionalizar la expansión del sistema educativo se ven contrarrestados por presiones continuas en favor de programas especiales y de la creación de nuevas instituciones locales, iniciativas a menudo bien intencionadas y convenientes en sí mismas, pero que no guardan relación con las prioridades establecidas y que en la práctica sólo contribuyen a crear nuevos cargos y a complicar el aparato administrativo. La actual proliferación de nuevas universidades y escuelas especializadas en respuesta a las iniciativas locales y sectoriales sin considerar los objetivos de la capacitación o la disponibilidad de profesores idóneos, los recursos naturales y los estudiantes, es una faceta importante de este problema.⁹ Los propios organismos de pla-

porcentajes correspondientes han bajado a 5.3 y 0.4. (Aldo Solari, *Estratificación social y rendimiento liceal*, trabajo presentado al VII Congreso Latinoamericano de Sociología, Bogotá, julio de 1964.)

⁹ Los peligros de esta tendencia han sido señalados por diversas autoridades especializadas de la enseñanza superior. El Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación estima que "muchos de los países de América Latina no tienen todavía ninguna idea clara del personal capacitado que sus planes y programas de desarrollo pueden exigir... Al mismo tiempo, sin embargo, podemos advertir en muchos países una multiplicación de institutos de capacitación que no parecen ajustarse a ningún plan preestablecido. Esto sólo puede conducir a una dispersión de esfuerzos..." (De-

nificación no están libres de las presiones en favor de la burocratización derivadas de la formación educativa y de las aspiraciones de su personal en materia de ocupación.

Las consideraciones anteriores no significan que haya que responsabilizar a los estratos medios de monopolizar y deformar deliberadamente las oportunidades de educación. Su posición es difícil, especialmente en los países en que son numerosos los individuos que los componen y la economía se ha quedado rezagada. La carga de dar a sus hijos una educación media puede ser muy pesada, y las posibilidades consiguientes de ascender en la escala social y de ingresos serán cada vez más decepcionantes en los sectores de ocupación en que se han concentrado hasta el presente. Ampliadas las posibilidades de completar la educación media, encuentran creciente frustración en el paso de la escuela secundaria a la universidad, pues éstas no se han ampliado con rapidez suficiente como para absorber el creciente número de jóvenes que cumplen con todos los requisitos formales de ingreso, o han creado sus propias barreras para impedir el paso a los egresados de una educación secundaria depreciada.

De otra parte, están las influencias que pueden ejercer los propios estudiantes. Éstos, cualquiera que sea su origen social, constituyen grupos aún no comprometidos en el *status* o el orden ocupacional actual; se ven acicateados tanto por sus propios impulsos adolescentes como por dificultades materiales hacia una actitud de rebeldía y crítica, siendo muy importantes tanto por su número como por su concentración en las instituciones urbanas. En algunas esferas se han puesto grandes esperanzas en los estudiantes como fuerza de cambio social revolucionario. Pero la inquietud que hoy se hace evidente en ellos parece corresponder a una combinación aún indeterminada de varias formas de enfocar el futuro. Un camino es el de ejercer una presión organizada para conformar las instituciones de enseñanza secundaria y superior a sus propias limitaciones, en la esperanza de que la educación no deje por ello de rendir los frutos materiales tradicionales. Otro es el buscar admisión en el sistema de clientela existente, a través de lazos de parentesco o partidos políticos, y un tercero, incorporarse deliberadamente al esfuerzo nacional de democratización y desarrollo, evaluando y apoyando las reformas educativas en función de este propósito, y buscando relaciones constructi-

claración inaugural de la Conferencia Latinoamericana sobre Agricultura y Alimentación, 1965, LARO/65/CONF.5) Véase un análisis del mismo problema en relación con las escuelas de servicio social en: Virginia A. Paraiso, "Servicio Social en América Latina: sus funciones y sus relaciones con el desarrollo", *Boletín Económico de América Latina*, XI, 1.

vas con las mayorías urbanas y rurales "marginales". La participación en gran escala que han tenido últimamente los estudiantes de diversos países en campañas para fomentar la organización local y la autoayuda entre los campesinos y en asentamientos urbanos de bajos ingresos, cualquiera que sea su utilidad directa para las masas, es muy promisoría como símbolo de una apreciación más real de las necesidades y posibilidades de cambio social por las futuras élites nacionales.

La tasa de aumento de la matrícula secundaria y superior en el decenio pasado que fue de más de 10 % anual, excedió considerablemente no sólo la tasa de crecimiento demográfico, sino la de crecimiento económico.

Hasta ahora, el desempleo de las personas instruidas ha sido un fenómeno menos conspicuo en América Latina que en algunas partes del Asia y el Medio Oriente. La causa tal vez esté en el mayor grado de urbanización de América Latina, con las oportunidades consiguientes de empleo de oficina, y la abrumadora mayoría de estudiantes de origen urbano en la enseñanza superior; los hijos de pequeños propietarios agrícolas, de tenderos de aldea, etc., que se educan en las ciudades y deciden permanecer en ellas han sido menos numerosos que en otras regiones, en relación con el tamaño de la población urbana. Sin embargo, hay indicios de que está aumentando el desempleo de personas instruidas. El carácter de la "explosión" que podría provocar la contradicción entre los usos que se le da a la enseñanza y la capacidad de absorción de las economías dependerá en gran medida de la capacidad de los estudiantes que proceden del estrato medio para comprender lo que está ocurriendo y plantearse objetivos diferentes para su educación.

Educación rural. La educación que hasta ahora se ha ofrecido a la población rural no parece ajustarse a los cánones descritos, pero en realidad está dominada por ellos. En gran medida, la escuela rural ha sido un producto exótico y falto de vigor trasplantado desde las zonas urbanas, más bien por decisión de política nacional que en respuesta a una demanda local. El pequeño agricultor u obrero rural podía aspirar a educar a sus hijos, pero hasta hace muy poco tiempo casi no ejercía influencia sobre la cantidad o contenido de la educación que se le ofrecía. Poco a poco se amplió el radio geográfico que abarcaban las escuelas rurales, pero como las exigencias perentorias en materia de educación provenían de la ciudad, estas escuelas continuaron siendo un remedo de los dos o tres primeros grados de la escuela primaria urbana. Los intentos del gobierno central por

planificar y establecer normas apenas influyeron en la superación de las deficiencias, en parte por falta de recursos materiales y profesores idóneos para aplicar los planes; influyó además la distancia tanto geográfica como cultural que separa a las autoridades de la población rural, y la incompatibilidad entre el sistema de relaciones rurales económicas, políticas y sociales, y la educación de masas.

En algunas de las zonas rurales más tradicionales, donde no se ha iniciado la reforma agraria y la mayoría de la población está compuesta por trabajadores que residen en latifundios y por minifundistas, pueden concebirse tres posibles funciones de la enseñanza:

1) Su desarrollo se ve atrofiado y coartado por las condiciones existentes, de suerte que se afirma la posición privilegiada del estrato local superior y se aleja a la población rural-agrícola de una educación que no está ligada a sus necesidades.¹⁰

2) Su desarrollo puede minar las estructuras existentes, al crear aspiraciones que no pueden satisfacerse dentro de esas estructuras, al proporcionar a la población rural instrumentos para organizarse y vincularse con la vida política nacional, y al estimularla a abandonar el medio agrícola-rural.

3) Su desarrollo puede ir unido a movimientos de mayor trascendencia en favor del progreso rural, reforzando así la medidas en materia de reforma agraria, desarrollo de la comunidad y provisión de servicios públicos, y recibiendo a su vez apoyo de esas medidas.

Hasta el momento han predominado las dos primeras funciones, con frecuencia combinadas en forma contradictoria. El hecho de que las escuelas rurales sean pobres e incompletas, como se ha manifestado en repetidas oportunidades, corresponde al fenómeno de exclusión de la población rural de la participación en las sociedades nacionales, pero hasta las escuelas de este tipo han hecho algo por estimular el incorfomismo del sector rural con su suerte tradicional. A medida que los sindicatos campesinos y los movimientos políticos comienzan a penetrar en los campos y la reforma agraria gana terreno, se hace sentir con mayor insistencia una demanda de educación rural más concreta.¹¹ Mientras tanto, los programas experimentales de educación rural de muchos países han proporcionado

¹⁰ Caso extremo de un sistema local de enseñanza de este tipo es el descrito por Gerardo y Alicia Reichel-Dolmatoff en *The People of Aritama*, Londres, 1961.

¹¹ Varios observadores han hecho referencia a la presión en favor de mejores escuelas rurales ejercida por los sindicatos campesinos de Bolivia y la vigilancia que ejercen sobre los profesores. En varios países, grupos rurales han construido sus propias escuelas e incluso contratado sus propios profesores cuando las autoridades nacionales no han podido proporcionarlos.

alguna experiencia en el uso de técnicas destinadas a cumplir la tercera función.

Como la baja productividad de la mano de obra en la agricultura y la emigración incontrolable a la ciudad constituyen dos de los problemas regionales más sobresalientes, es natural que se formulen proposiciones a favor de una educación rural concentrada en la agricultura, en que la edad de admisión a la escuela sea superior a la normal para las escuelas urbanas. Sin embargo, por muchos motivos difícilmente puede evadirse la tarea de nivelar la educación rural y la urbana.

1) Se alcancen o no tasas más satisfactorias de crecimiento de la producción agrícola, no puede esperarse que la demanda de mano de obra agrícola aumente a un ritmo equiparable con el crecimiento de la población rural. Cabe esperar que en la mayoría de los países entre un tercio y la mitad de los niños de las zonas rurales se desplacen hacia empleos no agrícolas. Lo que esos niños de las zonas rurales realmente necesitan es que la escuela rural los prepare para la vida en la sociedad nacional y les proporcione la base para continuar una educación sistemática o para formarse en el trabajo, pero la escuela primaria rural no puede distinguir entre los niños que abandonarán la agricultura y los que permanecerán en ella.

2) En cuanto al grupo que permanece en el campo, su principal necesidad a largo plazo no corresponde a la instrucción agrícola elemental que puede impartir la escuela primaria. Dentro de la estructura rural tradicional, dicha enseñanza sería casi inaplicable, y hay que suponer que el desarrollo futuro de la agricultura significa por una parte el incremento del número de granjas familiares económicamente viables, y por otra, la modernización de los grandes predios, ya sea en un sistema de tenencia individual, cooperativo, o de otra clase. En ambos casos se requerirán trabajadores capaces de manejar maquinaria y de aprender nuevas técnicas por medio de libros, transmisiones radiales o demostraciones prácticas. Para cumplir estos fines, cabe exigir a la escuela primaria que logre la alfabetización funcional, que familiarice a los niños con los principios de la mecánica, que les cree una conciencia sobre las posibilidades de innovación y de progreso técnico, y les dé a conocer las fuentes de nueva información. Los profesores rurales suelen estar insuficientemente preparados para cumplir las tareas mínimas de la educación primaria, pero será más viable adecuar su preparación para el desempeño de esas labores que convertirlos en buenos instructores de técnicas agrícolas.

3) Una educación primaria predominantemente agrícola desperta-

ría fuerte resistencia de la propia población del campo, en gran parte porque ésta conoce los factores mencionados. Tendría fundamentos para no esperar gran utilidad práctica de esa enseñanza, en las condiciones en que se impartiría a sus hijos, y temería que ella perpetuara su posición desmedrada en las sociedades nacionales. La población rural pide ahora educación, primero, como instrumento para defenderse de la explotación (por saber leer, escribir y calcular), y segundo, como medio de liberar a sus hijos del trabajo agrícola.

La asistencia efectiva a las escuelas rurales durante los seis años de enseñanza primaria, para no mencionar los periodos más largos de educación universal general que se proponen ahora, impondrá una carga muy pesada sobre los padres, aunque los costos directos de la asistencia a la escuela se mantengan en un nivel mínimo, pues el trabajo infantil sigue teniendo gran importancia en la agricultura. Los padres, naturalmente, querrán ver compensados los sacrificios que hagan por mejorar la suerte de sus hijos y aumentar su capacidad de obtener ingresos. Si las economías rurales se vuelven más dinámicas, cabrá esperar una ampliación considerable del empleo local que recompense la instrucción y las habilidades mecánicas, como la conducción de camiones, autobuses y tractores, la reparación de maquinaria y la enseñanza rural mejor pagada. También se multiplicarían y ejercerían mayor atracción los cargos de liderazgo local que requieren preparación: funcionarios municipales, jefes de cooperativas y sindicatos campesinos, representantes y organizadores de los partidos políticos. Sin embargo, si las oportunidades reales no aumentan, la juventud rural instruida difícilmente podrá sustraerse a la pauta descrita de competencia por conseguir empleos de oficina en las zonas urbanas.

En la actualidad son pocos los niños de las zonas rurales que se hallan dentro del radio geográfico de cualquier tipo de escuela posprimaria. Todo incremento en el número de niños rurales que completa su educación primaria será seguido necesariamente por un aumento de los niños que desean continuar su educación. Si no es posible satisfacer sus necesidades en la localidad, se acelerará la emigración de los jóvenes más capaces y de aquellos a quienes sus padres pueden auxiliar para seguir sus estudios en las ciudades. De ellos serán pocos los que regresen, aun cuando no puedan realizar sus aspiraciones de educación.

Los argumentos en favor de una enseñanza orientada a la agricultura y a ocupaciones conexas tienen mayor validez en el nivel posprimario que en el primario, pues en aquél sería posible seleccionar a los jóvenes que tienen más posibilidades de permanecer en

el campo. Si operan las reformas agrarias, habrá demanda de cursos con jornada completa en nivel medio, en los que se enseñen técnicas agrícolas, junto con los conocimientos complementarios que requiere el agricultor o administrador agrícola moderno (contabilidad, conservación de la maquinaria, evaluación de las posibilidades de comercialización, etc.). Aun en esas circunstancias, sin embargo, quizá la escuela de jornada completa no sea la forma más importante ni eficaz de adiestrar a los futuros agricultores. Si han de predominar los pequeños propietarios campesinos, hecho inevitable en algunas zonas agrícolas muy pobladas, será difícil dar educación posprimaria en jornada completa a un número considerable de jóvenes que espera permanecer en el medio agrícola. En cualquiera de los dos casos, una enseñanza primaria efectiva sentaría las bases para el mejoramiento de la agricultura y de los niveles de vida completándose con la labor de los divulgadores agrícolas, los clubes juveniles, los cursillos para adultos, las clases radiales, las cooperativas, etc. Los planes de enseñanza *rural* deben tomar en cuenta en su totalidad las modalidades previstas para la sociedad nacional en el futuro y en tales planes, la educación primaria universal y completa es un objetivo prioritario ineludible; los planes para la esfera más limitada de la educación *agrícola* deben armonizarse con la estructura que desea darse a la agricultura y al tipo de fuerza de trabajo que habrá de emplear.

La mayor parte de la población rural de América Latina vive en minúsculos villorrios, donde sólo se justifica una escuela primaria con un maestro, o bien se halla dispersa en grupos familiares. Aunque las políticas nacionales de hoy suelen prever la concentración de las familias rurales en asentamientos más grandes, en realidad hay una tendencia hacia una mayor dispersión y falta de permanencia. El mejoramiento de las carreteras y del transporte por ómnibus permitirá reunir gradualmente a los niños de muchas de esas familias en escuelas más grandes, pero para su educación posprimaria habrá que recurrir a los pueblos que son cabecera de municipio, centro comercial y sede de las ramas locales de los servicios técnicos proporcionados por el gobierno nacional. En el pasado, la mayoría de esos pueblos han desempeñado el papel de centros comunitarios en forma letárgica u opresiva, han monopolizado todos los servicios públicos disponibles y se han enorgullecido de su superioridad y de su aislamiento de todo lo rural. Actualmente, están perdiendo las pocas funciones que han desempeñado, a medida que mejoran las comunicaciones, disminuye la importancia de los mercados locales y la juventud pueblerina de los estratos medio y alto emigra a las ciudades.

Infundir nueva vida a algunos de esos pueblos puede ser así importante por dos razones: 1) se necesitan centros locales vigorosos para que la población rural agrícola tenga acceso a servicios que acerquen su nivel de vida al urbano; 2) la creación de oportunidades de empleo en esos centros puede retener parte de la corriente migratoria que ahora afluye a las grandes ciudades latinoamericanas. La política de revitalización de tales pueblos deberá incluir ciertamente el establecimiento de escuelas de nivel medio de calidad equivalente a las de las grandes ciudades, a las que la juventud tenga acceso efectivo, o cuya enseñanza esté orientada a satisfacer las necesidades locales de conocimientos especializados. Si las escuelas se crean sin aplicar simultáneamente programas que provoquen una mayor demanda local de esos conocimientos, es evidente que no sólo no contrarrestarán sino que fomentarán el proceso de emigración. En este campo de la política educativa, probablemente sean un obstáculo las demandas de educación de los estratos superior y medio de la localidad. Sin embargo, en grandes extensiones de América Latina el abandono que esos grupos hacen de los pueblos, y su remplazo por elementos móviles de los estratos rurales inferiores, parece estar abriendo nuevas posibilidades, y creando también nuevos problemas.¹²

La educación y los grupos móviles de bajos ingresos o población "marginal". A través de la historia latinoamericana, los contactos entre la población rural y las sociedades urbanas han sido limitados y han ido en desmedro de la primera; por lo general en estas relaciones los grandes terratenientes han "representado" a mayorías rurales pasivas. Últimamente, los contactos entre ambos sectores se han hecho más frecuentes y han variado, sin beneficiar con ello a la población rural. La línea que antes separaba claramente lo urbano y lo rural se está desvaneciendo —aunque no exactamente en la misma forma en que esto sucedió en los países urbanizados más antiguos— por la movilidad geográfica de millones de familias e individuos que buscan ganarse la vida donde quiera que puedan hacerlo, incapaces de dedicarse a una ocupación determinada, sin conocimientos especializados y con una educación sistemática escasa o nula, pero provistos a menudo de una variada experiencia de trabajo y un acopio de información sobre oportunidades relativas en diferentes medios. Las informaciones actuales, derivadas de algunas pocas investigaciones en el terreno realizadas en diversos periodos y localidades de la región, casi no permiten generalizar sobre la importancia relativa de los factores que influyen en el crecimiento y en la movilidad cada

¹² Véase "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. X, N° 1, marzo de 1965.

día mayor de los grupos de población que hoy se califican de "marginales". Sin embargo, es posible resumir brevemente algunos de los factores más visibles:

1) El crecimiento demográfico acelerado está haciendo insostenible la anterior distribución geográfica y ocupacional. En las zonas más antiguas de minifundios la subdivisión de los predios por la herencia y la sobreutilización inevitable de la tierra está empobreciendo los suelos, de suerte que muchas de esas zonas ya ni siquiera pueden dar sustento a sus poblaciones actuales sin deterioro de los niveles de vida. La demanda de mano de obra de los grandes predios no aumenta, y la tendencia actual a la modernización y mecanización indica que la demanda de mano de obra rural asalariada permanecerá estática o declinará, aunque la producción se eleve. La posibilidad de colonizar nuevas tierras sólo se ofrece a una pequeña parte de la población rural superflua.

2) La conciencia de las ventajas de las formas urbanas de vida, de la diferencia entre los ingresos urbanos y los rurales, y en algunos países, de la seguridad relativa que ofrece la ciudad ante la violencia y la opresión, ha penetrado en los campos. Los contactos iniciales con la vida urbana a través de la migración de mano de obra estacional, de la conscripción militar, etc., han sido reforzados vigorosamente por la penetración más amplia del transporte por camión y ómnibus, y del hoy omnipresente receptor de radio de transistores. La atracción que ejerce la ciudad ha afectado primero y con más fuerza a los pueblos pequeños que a las zonas estrictamente rurales, y la decadencia de esos pueblos ha hecho aún más difícil que la localidad pueda satisfacer las necesidades crecientes de la población rural.

3) Los estudios sobre los migrantes que se han empleado en la industria y de las localidades rurales que son fuente de trabajadores industriales, indican que esos trabajadores no proceden de los estratos rurales más pobres que se ven forzados a abandonar la tierra; la mayoría de ellos son hombres jóvenes con alguna instrucción, con parientes asentados en medios urbano-industriales, etc. Exceptuando algunas ciudades dinámicas, sin embargo, los problemas más sobresalientes de la urbanización no son, por desgracia, los de la transición desde las formas de vida rurales a las industriales. La ampliación del empleo en las industrias modernas y en otras ocupaciones urbanas de productividad relativamente alta ha sido apreciable, pero aun así ha ido a la zaga del crecimiento de la mano de obra urbana. Este rezago ha obedecido no sólo a la tasa de crecimiento global de la producción industrial, sino también al carácter derivativo de indus-

trias que han imitado fielmente las técnicas destinadas a ahorrar mano de obra en países industrializados; a la falta de conocimientos técnicos, instrucción y estabilidad de la mayoría de los trabajadores que buscan empleo urbano; y en alguna medida, a lo oneroso de los sistemas de seguridad social y protección laboral que se introducen al mismo tiempo y que disuaden a los empleadores de contratar mano de obra no calificada. Así, la porción más marginal de la fuerza de trabajo no ha tenido acceso a la industria moderna y trata de ganarse la vida en diversas ocupaciones poco productivas, entre las cuales se cuentan algunos servicios y las "industrias" en pequeña escala que han proliferado al margen de las normas que rigen a las industrias modernas. El hecho de que las industrias requeridas en las siguientes etapas del crecimiento económico necesiten gran densidad de capital indica que la absorción de mano de obra marginal será cada día más difícil y que el desempleo encubierto que prevalece en las masas urbanas se convertirá en un desempleo franco de grandes proporciones, como ya parece estar sucediendo en algunas grandes ciudades, especialmente en Caracas.¹³

Los estratos de la población que están siendo moldeados por las influencias señaladas son demasiado heterogéneos y probablemente demasiado transitorios como para analizarlos satisfactoriamente en breve espacio y sobre la base de la información fragmentaria con que se cuenta. Su fenomenología incluye miseria extrema, desorganización social, y la pérdida de las fuentes tradicionales del sentimiento de seguridad personal, pero al mismo tiempo se advierten señales del surgimiento de nuevas formas de organización social local, liderazgo, e incluso de habilidad empresarial, que muestran la resistencia de los seres humanos confrontados por problemas formidables.

El calificativo de "marginal" ha llegado a aplicarse en forma más bien vaga a dichos estratos, a veces sólo como sinónimo pretensioso de la palabra "pobre". En otros escritos se le asocia con políticas específicas basadas en la premisa de que la población marginal por definición es incapaz de participar plenamente en las sociedades y economías nacionales sin el auxilio y la organización externos. En algunos estudios se ha preferido el término "sector popular urbano", más generalmente aplicable a los estratos de bajos ingresos y que

¹³ Véanse algunos análisis de los problemas y probables tendencias del empleo industrial en: Comisión Económica para América Latina, *El proceso de industrialización en América Latina*, 1965: "Cambios estructurales del empleo en desarrollo económico de América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, X, 2, 1965; Aníbal Pinto, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El trimestre económico*, 125, 1965.

no implica un juicio sobre las relaciones de esos estratos con el resto de la sociedad.¹⁴

Sea como fuere, la "marginalidad" implica algunos problemas prominentes de las poblaciones latinoamericanas de bajos ingresos, tanto rurales como urbanas, aunque conviene hacer notar que estos problemas afectan en diverso grado a toda la población de bajos ingresos, que la información actual no permite trazar una línea divisoria clara entre los "estratos marginales" y otros, y que no puede darse por sentada la existencia de una "masa marginal" desvalida e indiferenciada. En el sentido dado a este término al principio de este estudio al tratar la interpretación del concepto de desarrollo, la "marginalidad" implica contactos limitados, discriminatorios e inseguros entre los estratos "marginales" y el resto de las sociedades nacionales en materia de ocupación, participación en las decisiones políticas y control sobre los bienes y servicios (incluidos servicios públicos como la educación). Interpretada así, la marginalidad difiere del aislamiento o la exclusión; los estratos aludidos se hallan en contacto continuo con las sociedades nacionales y las economías monetarias. Tampoco se identifica con la pobreza, aunque normalmente va acompañada de privaciones tanto materiales como culturales; los trabajadores con empleo regular que participan activamente en los sindicatos obreros y en la vida política no son marginales, aunque sus ingresos pueden ser bajos. (En realidad, como se ha sugerido ya, en muchas partes de la región las aspiraciones y modalidades de consumo de los trabajadores de este tipo se asemejan más a los de los estratos medios que a los de las masas que todavía buscan su lugar en la sociedad y la economía urbanas.) El individuo marginal se caracteriza por su desconocimiento de los derechos que le confiere la ley y de su derecho a utilizar los servicios sociales, y por su desconfianza en su capacidad para hacer valer tales derechos por las vías ordinarias. Para protegerse de la explotación busca un "patrón" o intermediario. En las ciudades, la marginalidad social y ocupacional coincide hoy cada vez más con la marginalidad y segregación físicas, a medida que proporciones crecientes de la población de bajos ingresos, no pudiendo ubicarse en los barrios de tugurios centrales y más antiguos, se congregan en asentamientos periféricos. La necesidad en que se ven esos asentamientos de defenderse y de presionar a las autoridades para obtener servicios urbanos está haciendo aflorar nuevas formas de solidaridad local, que pueden interpretarse bien como adaptacio-

¹⁴ Véase *El desarrollo social de América Latina en la postguerra*, op. cit., capítulo V.

nes colectivas a la marginalidad, bien como esfuerzos colectivos para superarla.

Los elementos comparables de la población rural, los que han perdido sus vínculos con un vecindario o un predio determinado, se congregan en diversos tipos de núcleos transitorios y asentamientos en línea allí donde se ofrezca empleo estacional, y sus posibilidades de establecer nuevos vínculos sociales son por lo tanto mucho más limitadas.

Ninguno de los países que en el pasado han podido dar una educación universal *efectiva* ha encarado en escala comparable a la que sugieren las tendencias demográficas actuales en América Latina, el problema de adaptar la educación a las necesidades de las masas "marginales", aunque algunos de ellos luchan todavía con este tipo de problemas en relación con ciertas minorías. El estado de marginalidad es compatible con el ansia de educación; en realidad, algunas familias marginales parecen poner demasiadas esperanzas en la educación como un camino para elevar la posición de sus hijos, hasta el punto de que muchas familias de bajos ingresos, interrogadas sobre sus razones para migrar a la ciudad, mencionan las mayores oportunidades de educación que ofrece el medio urbano. Sin embargo estas aspiraciones están lejos de ser universales; las investigaciones muestran que gran cantidad de familias marginales están demasiado resignadas o desorganizadas, o bien se hallan demasiado absorbidas por los problemas de alimentación y vivienda, para preocuparse de la educación. A diferencia de las familias rurales, la mayoría de las familias marginales del medio urbano viven dentro del radio de acción de escuelas primarias completas, y aun de escuelas secundarias aunque generalmente la distancia hasta éstas es mucho mayor. Al mismo tiempo, las familias marginales enfrentan muchos obstáculos que les impiden aprovechar como es debido las oportunidades de educación que se les ofrecen, de modo que la mayoría de sus hijos no completan su educación primaria. He aquí una síntesis de los principales de estos obstáculos:

- 1) La desventaja más evidente es la incompatibilidad entre el nivel de vida de la familia y una escolaridad extensa. Las condiciones de nutrición y salud de los niños pertenecientes a familias marginales por lo general son deficientes. La gran fertilidad que prevalece en esos estratos —tanto urbanos como rurales— limita la capacidad de los padres para mantener adecuadamente a sus hijos, los que a veces carecen incluso de vestuario apropiado para asistir a la escuela. La oposición entre la asistencia a la escuela y el desempeño de actividades que contribuyan al mantenimiento de la familia no se

halla tan generalizada como en las zonas rurales; pero aún así es considerable, pese a que en casi todos los países de la región existen leyes que prohíben el empleo de niños menores de 12 o 14 años.

2) La movilidad geográfica de la población rural marginal, y en menor grado de la urbana, obstaculiza la continuidad de la enseñanza y se opone al uso eficiente de las instalaciones educativas permanentes. La construcción de escuelas casi siempre va a la zaga del crecimiento de los grupos de bajos ingresos asentados en la periferia urbana. Por lo mismo, sus escuelas primarias tienen gran exceso de alumnos, y son inferiores en calidad a las de otras zonas urbanas. Las condiciones del hogar excluyen casi totalmente el estudio fuera de la escuela, que generalmente funciona en dos o tres turnos, con horas de instrucción abreviadas. Los jóvenes que completan la enseñanza primaria con tales desventajas deben recorrer largas distancias desde sus hogares para llegar a escuelas secundarias o vocacionales, donde deben competir por una plaza con una juventud urbana mejor preparada y más adinerada.

3) Cuando el niño que proviene de una familia marginal —o aun de una familia trabajadora relativamente acomodada— supera los primeros años de enseñanza primaria, se ve enfrentado a diversas dificultades originadas en el predominio de valores de otros estratos sociales en el sistema escolar. Los maestros y alumnos del estrato medio probablemente están prejuiciados por el origen social de este niño. El nivel de instrucción de sus padres es demasiado bajo como para que puedan ayudarlo en sus estudios, como sucede normalmente en otros estratos, o para orientarlo hacia estudios posprimarios adecuados. La falta de material de lectura y de hábitos de lectura en su familia, y la dependencia habitual de la radio para cuanto sea información o distracción, es otro obstáculo para el niño en un medio donde la capacidad de leer tiene importancia primordial. El contenido de la enseñanza, orientado desde la escuela primaria hacia la escuela secundaria académica y a la universidad, no tiene vinculación alguna con su ambiente ni con sus probables oportunidades de trabajo.

Los sistemas escolares han comenzado a aplicar una serie de medidas destinadas a hacer la educación más accesible y útil a los niños de familias de bajos ingresos o marginales. Tales medidas incluyen los almuerzos escolares, los servicios escolares de salud, el empleo de trabajadores sociales calificados para mantener una relación entre la escuela y la familia del niño y buscar solución a las dificultades hogareñas que impiden una asistencia satisfactoria a la escuela, el empleo de expertos en educación y en orientación vocacional, etc. Tales medi-

das se han introducido en forma fragmentaria, derivadas a menudo de ofertas de ayuda externa (especialmente en el caso de los almuerzos escolares); al parecer, en ningún país responden aún a un plan global que fije un orden de prelación a los servicios complementarios y se base en el estudio de los problemas de las familias de bajos ingresos en determinados medios.

Se han hecho algunos intentos locales por que las familias ayuden e influyan en la educación de sus hijos a través de centros de madres y asociaciones de apoderados, pero el carácter centralizado y burocrático de los sistemas de enseñanza ha impedido hasta ahora que este importante movimiento progrese en debida forma.

Al calcular en forma realista el costo de dar educación *efectiva* a los estratos de bajos ingresos, no es posible considerar sólo los costos directos de los edificios y materiales escolares, y de los maestros; hay que incluir también el costo de servicios complementarios que se prestarían en escala mucho mayor que en el presente. Al mismo tiempo, el avance del sistema educacional sólo puede adelantarse al progreso en otros sectores dentro de ciertos límites. Las deficiencias de la educación en los estratos de bajos ingresos no son sólo problemas con sus propias características peculiares y soluciones sectoriales; también son síntomas de deficiencias mayores en las estructuras sociales y económicas, y difícilmente pueden superarse sin atacar desde diversos ángulos y simultáneamente los problemas de marginalidad y pobreza incluyendo —además de los objetivos económicos básicos de aumento de la producción y del tamaño del mercado— la ampliación y diversificación de las oportunidades de empleo y el fortalecimiento de las organizaciones populares capaces de participar en forma efectiva y racional en el debate nacional sobre las políticas de desarrollo, incluidas las relativas a la educación.

3. PAPEL POTENCIAL QUE CABE A LA EDUCACIÓN EN EL DESARROLLO: ALGUNAS CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA Y PLANIFICACIÓN EDUCACIONAL

Anteriormente se sostuvo que la educación, a pesar de su notable crecimiento en los últimos años, ha contribuido en forma relativamente pasiva y confusa a las revolucionarias transformaciones económicas y sociales que se están produciendo o previendo en América Latina. Los objetivos públicos de los sistemas educativos se han formulado en términos de derechos humanos y de desarrollo de los recursos humanos, y estos objetivos se pueden expresar en metas precisas que especifiquen cantidad y calidad. En la práctica, sin em-

bargo, los sistemas educacionales, medidos contra la vara de tales metas, son notoriamente ineficientes en por lo menos tres importantes aspectos: 1) las altas proporciones de estudiantes que abandonan en cada nivel de la pirámide educacional sin terminar sus estudios; 2) la falta de correspondencia entre la educación recibida y las oportunidades de empleo que se abren a la juventud; 3) la falta de correspondencia entre la educación recibida y los órdenes de prioridad que se necesita observar para el desarrollo de los países.¹⁵ Las ineficiencias de los sistemas se pueden atribuir sólo en parte a errores en la planificación y administración; la incompatibilidad entre la educación universal efectiva y las relaciones de poder que existen, los ingresos y las ocupaciones parece ser un factor más fundamental. La educación en la actualidad, como "resultante" que es de objetivos y presiones contradictorios, simultáneamente contribuye a lo siguiente y deriva de ello: a) la expansión de los estratos urbanos medios que todavía no han logrado formular claros objetivos que contribuyan al desarrollo, y que se orientan hacia ocupaciones para las cuales la capacidad de absorción de los países ya está saturada; b) el mantenimiento en posición "marginada" de sectores mucho mayores de la población que no pueden beneficiarse del crecimiento económico o participar plenamente en la formulación de políticas tendientes al cambio económico y social.

De ello se desprende que, en materia de educación, las leyes, los planes y las declaraciones públicas sobre objetivos y metas serán eficaces en la medida en que correspondan con auténticas exigencias formuladas por todos los sectores de la población. El remplazo de las actuales exigencias a que se somete a los sistemas educativos, por tales otras, a su vez, requerirá mayor conciencia nacional no sólo de la necesidad del desarrollo, sino también de sus requisitos previos como proceso de cambio social deliberado. También requerirá el crecimiento de una red más fuerte y diversificada de organizaciones que la que existe ahora —sindicatos rurales así como urbanos, gobiernos municipales por elección, consejos vecinales, clubes de mujeres o de jóvenes— que forman los canales a través de los cuales todos los sectores del pueblo puedan participar en la formulación y ejecución de políticas educacionales y de desarrollo general. Esto

¹⁵ Los dos últimos tipos de ineficiencia no son idénticos. La educación puede corresponder suficientemente a oportunidades reales de ocupación, pero éstas pueden estar en conflicto con las prioridades del desarrollo. Viceversa, se puede concebir una situación en que el sistema educacional está bien adaptado a las prioridades del desarrollo, pero en que las oportunidades reales de ocupaciones no se materializan porque el esfuerzo del desarrollo se ve frustrado por razones que no tienen nada que ver con el sistema escolar.

no significa que la reforma educacional tenga que esperar a que se llegue a las condiciones previas fijadas. Los sistemas educacionales tendrán que tomar un papel muy activo para inducir estos cambios, y la participación en la lucha en pro de una educación más efectiva es uno de los medios más promisorios para llegar a una participación más amplia en el esfuerzo en pro del desarrollo. Se han mencionado antes algunos de los casos en que esto ya está ocurriendo —la iniciativa de los grupos rurales para obtener y supervisar sus propias escuelas, la iniciativa de los estudiantes universitarios en su trabajo con comunidades rurales y con colonias marginadas urbanas. Es esencial que las iniciativas de arriba y abajo se unan para formar un sistema, sin pretensiones de armonía ideal y de gran solidez estructural, pero que funcione con un grado razonable de coherencia y flexibilidad.

Las diferentes funciones que se necesita que cumpla tal sistema de educación formal dentro de un proceso de cambio social deliberado se pueden resumir de la siguiente manera:

1) Actuar como instrumento de cohesión social. Esto no significa que el sistema educacional pueda o deba hacer caso omiso de los conflictos de intereses en las sociedades actuales, sino que debe inculcar ciertos valores comunes y objetivos de desarrollo a los que se pueda relacionar tales intereses, debe dar a los jóvenes las herramientas intelectuales para la evaluación racional de los llamamientos contradictorios a que están expuestos y debe disponerlos a resolver los conflictos a través de la negociación dentro del marco del estado nacional.

2) Actuar como instrumento para la selección y la movilidad social. Debe observarse sin embargo que no todos los tipos de movilidad hacia arriba contribuyen a un cambio social constructivo. El movimiento de individuos pertenecientes a la clase trabajadora y a los estratos marginados que se desplazan hacia los estratos del medio, como ya se indicó, simplemente puede privar a los estratos de que proceden de los dirigentes educados que apremiantemente necesitan, y aumentar la oferta en ciertas profesiones. Los objetivos pertinentes son: a) movimiento de los más capaces hacia posiciones de dirección, actividad empresarial, realizaciones culturales y especialización técnica; y b) movimiento hacia arriba de grandes grupos que emergen de situaciones de marginalidad y pasan a participar plenamente en la sociedad nacional. Al promover estos objetivos, debe reconciliarse la educación general y uniforme que está abierta para toda la población con las adaptaciones especiales y servicios complementarios para hacerla realmente asequible a los grupos mar-

ginados urbanos y rurales. La educación uniforme sin ayuda especial para estos grupos seguirá siendo un engaño; una educación adaptada sin que se atienda vigilantemente el mantenimiento de niveles y oportunidades iguales reforzará la marginalidad y la inferioridad.

3) Actuar como medio de acceso al proceso de las decisiones políticas y a la participación en la amplia variedad de papeles públicos asociados con las sociedades modernas. Al mismo tiempo que ayuda a preparar a estratos más amplios para que participen de esta manera y creen sus propios cuadros de dirección, los sistemas educacionales deben ayudar a la juventud de las actuales capas superiores y medias a aceptar tal participación, y el surgimiento de nuevas capas de élite.

4) Actuar como instrumento para la redistribución del ingreso. Generalmente existe ahora acuerdo de que la desigualdad de la distribución del ingreso personal que predomina en la mayor parte de América Latina, los usos del ingreso por los estratos más ricos, y los niveles extremadamente bajos de ingreso de la mayoría son estorbos para el desarrollo, en tanto que un emparejamiento directo de los ingresos no sería posible ni aconsejable.¹⁶ Las políticas de desarrollo, por lo tanto, propenden, entre otras cosas, a la redistribución por medio de los servicios sociales de parte de los recursos que puede obtener el sector público merced a una tributación más eficaz con respecto a los grupos de ingresos superiores. Tal política debiera ser de especial interés para la educación, porque el emparejamiento de oportunidades educacionales contribuiría a crear capacidades más parejas de obtención de ingresos. Hasta ahora, sin embargo, la distribución de los servicios educacionales ha reflejado y robustecido la inequitativa distribución de los ingresos, en lugar de corregirla. Más atrás se indicaron razones que explican por qué una redistribución real de las oportunidades educacionales que llegue a afectar a los estratos marginados requerirá esfuerzos determinados y costosos, que deben combinarse con las exigencias organizadas de los estratos que más necesitan tal retribución.

5) Actuar como introducción al mundo del trabajo y como abastecedor de la mano de obra especializada que necesitan las sociedades en desarrollo. Esta función de elevar la capacidad de los "recursos humanos" exige una reconsideración de la división de responsabi-

¹⁶ Véase la segunda parte de *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 64.II.C.6) y "Desarrollo social y planificación social: Estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina", publicado en el *Boletín Económico para América Latina*, XI, 1, 1966.

dades entre los sistemas educacionales y los empleadores. La experiencia indica que las escuelas son ineficientes como abastecedoras directas de mano de obra especializada, y que no se puede presuponer que el hecho de que exista necesidad de ciertas especialidades garantiza que los jóvenes así capacitados en las escuelas serán absorbidos en empleos correlacionados. En el nivel educacional medio, en particular —y esto presenta en la actualidad el problema más arduo de la educación latinoamericana— ya se está tratando de hallar nuevas soluciones al problema de preparar para la universidad, capacitar vocacionalmente y preparar para la vida. Puede argüirse que los objetivos de transformar las actuales preferencias con respecto a situaciones y ocupación, impartir un conocimiento práctico de principios básicos de tecnología, reemplazar un enfoque pasivo por otro de innovación, y empujar a mayores estratos de la población hacia la actitud deliberada de procurar el desarrollo son más importantes que la capacitación para impartir habilidades específicas, aun en relación con objetivos económicos estrechamente definidos. En todo caso, parece improbable que los sistemas de educación puedan en un futuro próximo satisfacer plenamente las demandas proyectadas que habrá de diferentes niveles y tipos de especialidades. Los planificadores deben considerar también en qué medida los objetivos del desarrollo —con respecto al nivel tecnológico de la industria, la agricultura, la construcción, etc.—, necesitan modificarse para que se igualen al tipo de fuerza de trabajo que existirá con arreglo a suposiciones realistas en relación con la evolución futura de los sistemas educacionales.

INDICE

I. Introducción	7
II. Desarrollo: imágenes, concepciones, criterios, agentes, opciones	16
1. Imágenes del desarrollo	16
2. Concepciones, valores y criterios para estilos de desarrollo	21
3. Una digresión sobre lo "práctico"	29
4. Opciones conducentes a un estilo aceptable y viable de desarrollo	31
III. Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?	38
1. El "desarrollo" en entredicho: la posibilidad de una opción nacional entre diferentes estilos	38
2. El marco dentro del cual se presentan las opciones de desarrollo	50
a) Elementos centrales del consenso internacional sobre el desarrollo orientado por valores	50
b) Elementos centrales del consenso internacional anterior sobre el "desarrollo" como proceso con requisitos uniformes	54
c) Características del orden mundial actual en relación con los requisitos convencionalmente definidos del desarrollo y la posibilidad de opciones nacionales autónomas entre estilos y estrategias	58
d) La posición de América Latina dentro del orden mundial	62
3. Políticas para abordar el desafío de los estilos de desarrollo "unificados", "originales" y "orientados por valores" u "orientados al ser humano"	74
4. A modo de conclusiones	86
IV. Estructuras sociales y políticas: su influencia en viabilidad y alcance de una política de desarrollo unificada	90
1. Introducción	90
2. Las situaciones nacionales: una clasificación de factores pertinentes	93

a) Marcos históricos, geográfico-demográficos y económicos	93
b) Clases sociales, élites y distribución del poder	97
c) La integración nacional y las sociedades plurales	111
d) Concepciones e ideologías de política unificadoras	117
e) Los regímenes políticos y el Estado	127
f) Influencias y limitaciones externas	134
3. Las situaciones nacionales: algunas consecuencias para la viabilidad y alcance de un enfoque "unificado" de la política de desarrollo	138
V. Centros nacionales y grupos locales o unidades sociales: problemas de comunicación y participación	150
1. Introducción	150
2. Instituciones, organizaciones y canales de comunicación "locales"	154
a) Las agrupaciones "tradicionales": familia, vecindario, comunidad, tribu, agrupación religiosa	154
b) Instituciones locales introducidas o apropiadas por el Estado	158
c) Organizaciones voluntarias para movilizar y aglutinar intereses	162
d) Movilidad espacial y los canales de comunicación de masas	172
3. Posibles resultados y orientaciones del cambio en situaciones locales	174
4. Tácticas optativas a las que pueden recurrir los distintos actores sociales que median entre el centro nacional y la unidad social	179
a) Tácticas que puede utilizar el Estado	180
b) Tácticas a que pueden recurrir las unidades sociales	186
5. Algunas conclusiones	190
VI. Entre la idea y la realidad: notas sobre la ejecución de planes	194
1. El historial y las causas	194
2. Iniciativas sociales en la planificación	201
Educación	206

Salud	208
Vivienda y desarrollo urbano	208
Seguridad social	209
Bienestar social	210
3. Medios de ejecución	211
4. Evaluación de la ejecución de los planes y medición del desarrollo social	215
VII. Las políticas de desarrollo social y las políticas de población en América Latina	218
1. Tendencias sociales y políticas sociales	218
2. Cambio demográfico, estructuras de poder y viabilidad de las estrategias de desarrollo	221
3. Estrategias del desarrollo y políticas demográficas	223
VIII. Cambios recientes de las modalidades de asentamiento urbano y rural en América Latina	227
1. Introducción	227
2. Las ciudades más grandes	228
3. Las fuentes de migración a las ciudades	239
4. Los centros urbanos locales e intermedios	241
5. Conclusiones	245
XI. La seguridad social y el desarrollo de la experiencia latinoamericana	246
1. Introducción	246
2. Antecedentes históricos	250
3. Problemas	254
4. Orígenes estructurales de los problemas	259
5. Criterios para una reforma de la seguridad social	268
6. La seguridad social y la planificación	274
X. Educación, estructuras sociales y desarrollo en América Latina	280
1. El desarrollo interpretado como proceso de cambio social: sus repercusiones en la educación	280
2. La demanda de educación y la "resultante"	285
3. Papel potencial que cabe a la educación en el desarrollo: algunas consideraciones en relación con la política y planificación educacional	304

Este libro se acabó de imprimir el día 28 de febrero de 1976 en los talleres de Gráfica Panamericana, S. de R. L., Parroquia 911, México 12, D.F. Se tiraron 5 000 ejemplares y en su composición se usaron tipos Garamond de 18 y Electra de 10:11 y 8:9 puntos.

Nº 2215