

PRELIMINAR
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Curso Básico

Santiago, agosto de 1968

Fily

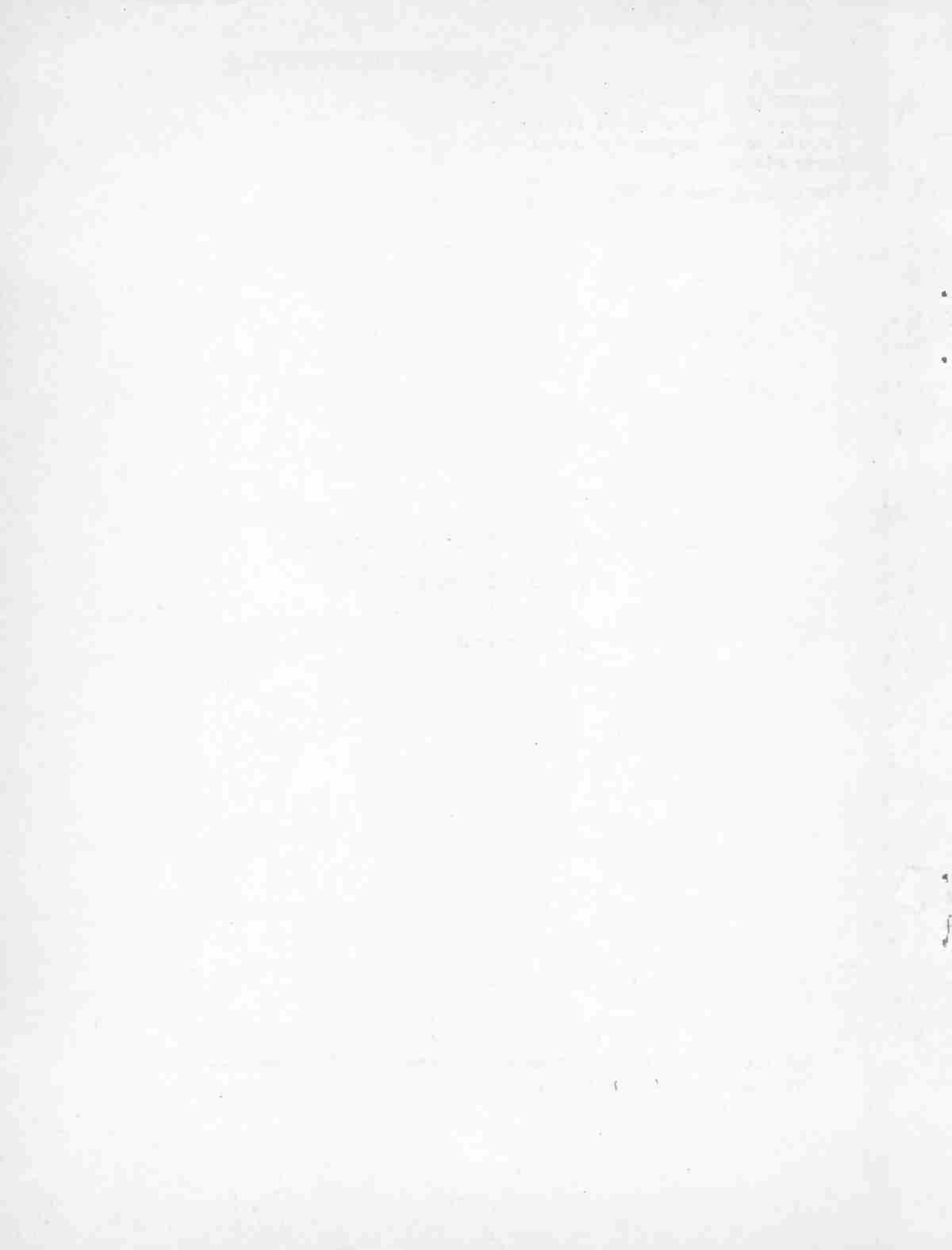
DOCUMENTOS
DIVISION DE ASESORIA

Nº.

EL PENSAMIENTO ESTRUCTURALISTA Y LA CRISIS
EN LAS CIENCIAS SOCIALES *

por Gonzalo Martner

* Solicitado por el Profesor Gonzalo Martner para la Especialidad en Programación Presupuestaria.



EL PENSAMIENTO ESTRUCTURALISTA Y LA CRISIS EN LAS CIENCIAS SOCIALES

por Gonzalo Martner ^{1/}

Las grandes verdades han comenzado por ser grandes blasfemias.

Bernard Shaw

En esta última década, el hombre ha presenciado cambios vertiginosos que han alterado su mundo, dejándolo perplejo.

Desde los vuelos espaciales iniciados en 1957 que culminaron enormes avances científicos y tecnológicos, entre los que se cuentan el desarrollo del Jet, la "explosión automovilística" y el avance en todas las ramas de la ciencia y la técnica hasta terminar con los trasplantes cardíacos, la mente humana se encuentra sometida a una revisión total de sus concepciones tradicionales.

En forma conjunta, el mundo ha presenciado enormes cambios en el contexto internacional y socio-político. A comienzos de los años 60 cristaliza una profunda revolución en Cuba y el movimiento de independencia africano termina por configurar 40 nuevas naciones en busca de un nuevo destino, mientras el Oriente presencia tragedias tan profundas como la guerra de Vietnam y el genocidio en Indonesia. Además, se han sucedido crisis dramáticas entre las que se puede mencionar la de los proyectiles en 1963, las guerras del Medio Oriente, las luchas en el Congo y Nigeria y otros enfrentamientos. América Latina, por su parte, ha experimentado un aumento de su dependencia y ha presenciado un recrudecimiento del militarismo, la quiebra de su sistema institucional y la confusión creciente en cuanto a los caminos a seguir y los procedimientos a emplear. Estados Unidos ha conocido la lucha racial, el asesinato político y el fin de su consenso interno. El mundo socialista se ha parcelado, en medio de una fuerte lucha ideológica, y la iglesia católica romana modifica sus planteamientos terrenales.

^{1/} Las opiniones aquí contenidas son personales y no comprometen a los organismos en que trabaja el autor.

Parece ser que la humanidad entera ha dedicado esta última década a grandes ensayos sociales, buscando la creación de nuevos sistemas. Intenso ha sido en efecto, el trabajo de los pueblos y sus luchas y sacrificios incontables por modificar su organización y sus condiciones de atraso. Cambios sociales increíbles hace diez años han tenido lugar. Por ejemplo, quién podía pensar hacia 1955 en una república latinoamericana socialista, en un Congo independiente de los belgas; o en una Argelia soberana; en un Vietnam liberado de Francia enfrentando a los Estados Unidos; en una Gran Bretaña hoy semi-subdesarrollada, dependiente de devaluaciones y préstamos externos; y en el fraccionamiento ideológico del mundo socialista.

Ha coexistido con el conjunto de los fenómenos mencionados una expansión económica en muchas áreas que no tiene precedentes en el pasado, como consecuencia en el mundo capitalista de los efectos de la revolución tecnológica y de su capacidad de presión sobre el mundo entero; y en el mundo socialista de la revolución económica y social. Naturalmente los hombres de esta época no han podido seguir la trayectoria alucinante de tantos acontecimientos y mucho menos sacar conclusiones fundamentales acerca de procesos que la rapidez de los cambios y las contradicciones existentes parecen estar cambiando con gran celeridad.

Talvez con su intuición, la juventud del mundo en que vivimos ha sido un conglomerado sensible para percibir algunos hechos básicos. No les satisfacen el color que tienen los acontecimientos y el ambiente que le circundan y ello la ha movido a comenzar la tarea de abrir camino a un mundo distinto, que avanzó extraordinariamente en sus experiencias políticas, económicas, sociales y tecnológicas, pero que dejó un ser rezagado: el hombre.

En efecto, el hombre de hoy está tan vacío o más que antes e incluso ha perdido parte de sí mismo en el ajeteo ya descrito. Curiosamente este fenómeno ya no sólo se atribuye al capitalismo por su fracaso sino que incluso a algunas experiencias socialistas por haber sido capaces de hacer funcionar un nuevo sistema, pero no de crear un "hombre nuevo".

En la discusión de los problemas del cambio ocurrido en los sistemas sociales tienen un papel preponderante las ciencias sociales, cuya misión es la de estudiar los sistemas y las estructuras a través de las cuales se organizan los hombres. Se busca hoy una nueva visualización del contexto

en que se dan los cambios y el desarrollo. Por ello ya no se pueden explicar las variables que influyen en el cambio por separado. Es preciso buscar la integración de disciplinas, métodos y conocimientos nuevos para interpretar lo acontecido y proyectar el futuro. Este esfuerzo de coalición de las ciencias sociales lleva al reforzamiento de los análisis universales e integradores del conocimiento, capaces de explicar el acontecer que vive el hombre.

El análisis totalizante

Pero, en el mundo occidental se ha acostumbrado tradicionalmente a dividir el objeto de estudio de los fenómenos sociales en diversas ramas científicas separadas. Así han nacido la antropología social, la psicología social, la sociología, la economía, la ciencia política, la ciencia jurídica, etc.. Esta fragmentación de las ciencias sociales ha conducido a enfoques parciales y a la consolidación de gremios profesionales aislados.

No es raro que en esta tendencia separatista se haya llegado a dar más importancia al trabajo de los profesionales que al propio objeto de estudio. Así por ejemplo fué popular hace algún tiempo definir la sociología "como aquello que hacen los sociólogos".

Por muchos años la economía a su vez, se desarrolló separada de otras ciencias sociales. Con el tiempo, sin embargo comenzaron a tomarse en cuenta factores extra-económicos en los modelos. Al respecto, se han distinguido tres enfoques.^{2/}

a) El criterio ortodoxo, en el cual todas las variables de los modelos, sean exógenas y endógenas, son económicas, y en el cual los factores extra-económicos están considerados en los parámetros.

b) El enfoque ortodoxo modificado, en el que se incluyen los factores económicos como variables endógenas y exógenas, pero los factores extra-económicos son considerados pero sólo como variables exógenas. Este esquema descubre comportamientos pero no explica políticas gubernamentales, huelgas, guerras u otros eventos de esta clase.

^{2/} Giovanni Arrighi, "The Political Economy of Rhodesia". Mouton The Hague. 1967.

c) El enfoque totalizante, que incluye como variables endógenas tanto factores económicos como extra-económicos. En esta tendencia están Gunnar Myrdal, Kalecki y por cierto Carlos Marx. 3/

Orientados dentro del criterio expuesto en c) es creciente el número de economistas que ahora sigue las reflexiones de Myrdal cuando dice "en realidad no existe distinción entre hechos correspondientes a nuestra división tradicional escolástica de las ciencias sociales en disciplinas separadas. Un análisis realista de los problemas nunca puede enmarcarse en esas líneas de división. La distinción entre factores que son "económicos" y esos que son "no económicos" es en realidad una consigna inútil y sin sentido desde el punto de vista de la lógica y debe ser reemplazada por una distinción entre factores "relevantes" e "irrelevantes", o "más relevantes" y "menos relevantes". 4/

En busca del análisis de lo "relevante" que es esencial para comprender el comportamiento de los países en vías de desarrollo, un economista como Paul Barán ha hecho una notable contribución al llamar la atención sobre el destino de los "excedentes económicos". 5/

3/ Para una discusión acerca de estos enfoques ver Oscar Lange "Political Economy" 1963; J. K. Galbraith "The affluent Society" (1958); Duncan Black "The Unity of Political and Economic Science, en The Economic Journal, Sept., 1950; E. Leoni "The Economic Approach to Politics" en Il Politico, Sept., 1961; M. Shubik "Readings in Game Theory and Political Behaviour" (1954); A. G. Papandreou "Economics and Social Sciences" en The Economic Journal, Dec., 1950; Kalecki "Political aspects of Full Employment" en Political Quarterly, 1943.

4/ Ver Gunnar Myrdal "Economic Theory and Underdeveloped Regions". (1963, p. 10).

5/ Ver Paul Barán, Economía Política del Crecimiento. Fondo de Cultura Económica, México, 1962. Utilizando elementos de análisis aportados por Barán, Gunder Frack ha realizado penetrantes estudios sobre las economías subdesarrolladas. Ver de este autor "Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina: Ensayos históricos de Chile y Brasil". 1965.

En Europa con su tradición cultural y filosófica ha resurgido la investigación científica y crecen los estudios dentro del estructuralismo haciendo aportes metodológicos de inapreciable valor.

Y en el mundo subdesarrollado ha nacido un vasto movimiento intelectual hasta cierto punto liderizado por economistas latinoamericanos, que de una manera u otra procura realizar un análisis global y totalizante. Fruto de estos esfuerzos ha sido el surgimiento de lo que se ha dado en llamar "escuela estructuralista". Estos esfuerzos han despertado interés en el resto del mundo^{6/} y conviene examinarlos con detención.

El estructuralismo como método

En el último tiempo se ha venido formando dentro del análisis totalizante un pensamiento nuevo que se ha dado en definirlo como estructuralismo. Conviene reflexionar un poco acerca de los orígenes teóricos de esta escuela.

Algunos autores^{7/} sostienen que quien primero quiso explicar el mundo por medio de formas puras y universales, fue Platón al hablar de "mundo de cambio,, mundo en el cual el ser se mezcla con el no ser". En sus últimos diálogos, Platón da una explicación lógica de las relaciones entre los "géneros" del ser y emplea un método muy similar al que hoy en día se llama método estructural^{8/}.

En resumen, Platón emplea un método de doble vía: la identidad de las relaciones está constantemente modificada por la diferencia de las mismas. Esta sería la intención del método estructural: precisar relaciones por medio de una rigurosa aplicación de códigos de semejanza y diferencia, dentro de un sistema de relaciones.

6/ América Latina es conocida en Europa, Africa y Asia por las figuras del Che Guevara, el futbolista Pelé, los novelistas Asturias, Carpentier, García Marques, Vargas Llosa y la "escuela estructuralista".

7/ Ver Ramón Xirau "Estructuralismo: un nuevo Discurso Filosófico" Rev. Diálogos N° 21 mayo-junio 1968. México.

8/ Se refiere a la participación de un género en otro y se concluye que "algunos géneros participan en algunos otros géneros mientras que algunos de ellos no participan en algunos otros". De este modo no hay relación o participación entre el Movimiento y el Reposo, pero la hay entre el Movimiento y el Ser como la hay igualmente entre el Reposo y el Ser". Tanto el Movimiento como el Reposo se puede decir que son. Ver Xirau, ob.cit.

Los antecedentes metodológicos reseñados son recogidos más tarde por Comte quien concibe la historia dividida en los estadios teológico, metafísico y positivo y para quien la ciencia y la sociología es el saber de lo estático. Algunos estructuralistas que siguen esta dirección en efecto, tienden a ver el sistema más que el movimiento; la estructura más que el cambio.

Continuando esta línea Durkheim concibió la sociología como el estudio de las "instituciones" y de sus variables en una sociedad.

Sin embargo, si bien la influencia del positivismo en el estructuralismo es grande la de Marx es decisiva, cuando afirma que por debajo de las estructuras visibles existen estructuras invisibles y condicionantes de la vida religiosa, política, moral o estética. Marx concibió, así, una de las bases fundamentales del estructuralismo: la intención de explicar lo aparente por lo real, lo visible por sus condiciones no visibles y determinantes. Y sostuvo "la apariencia de la producción capitalista esconde el hecho clave de la explotación del trabajador, del hombre por el hombre". Para Marx, según Godelier ^{2/}, la estructura no sólo es la condición invisible y necesaria de la realidad sino la condición invisible que precede a cualquier tipo de génesis o de evolución.

Aunque son diversas sus filosofías, en el marco del método, fueron grandes las contribuciones de Comte, Durkheim y Marx y contribuyeron

2/ Maurice Godelier "Sistema, estructura y contradicción".

poderosamente al desarrollo del estructuralismo. Los tres establecen que el sistema es la condición de la historia ^{10/}.

10/ El enfoque de Freud también es estructuralista en esencia; valoriza las condiciones no visibles que influyen en el sistema psíquico. Según Xirau, ob.cit. "...más cercanos al estructuralismo francés que el propio Freud están los psicólogos de la forma. Por oposición a los sistemas genéticos del empirismo inglés, la Gestalt prueba por la experiencia que la percepción es percepción de totalidades antes que ser análisis de elementos. Así decía Roffka: "... la estructura figura-fondo debe ser considerada como una de las más primitivas de todas las estructuras". Nuevamente podemos ver que una condición no consciente o, en todo caso, no inmediatamente perceptible, determina, sistemáticamente, nuestros modos de percibir y acaso nuestros modos de pensar. Si la noción de estructura es importante en la sociología y en la psicología no lo es menos en la etnología desde que Franz Boas llevó a cabo la hipótesis de que las costumbres y pensamientos de los primitivos son resultado de pensamientos inconscientes y sostuvo que si las culturas son "totalidades integradas" hay que estudiar cada una de las culturas primitivas con el fin programático de establecer "una historia filosófica de la civilización humana". Más cercano al estructuralismo actual, Malinowski pensaba que cada sistema cultural es cerrado a excepción de aquellas funciones que constituyen las necesidades vitales primarias; más cercano aún Radcliffe-Brown, para quien la labor del etnólogo no reside tan sólo en estudiar experimentalmente estructuras sino en inducir leyes universales a partir de la experiencia. Es claro que en el caso de la etnología todos los antecedentes citados son como vectores dirigidos al pensamiento de Lévi-Strauss; es igualmente claro que, a diferencia de Boas, Malinowski y aún el "último" Radcliffe-Brown, Lévi-Strauss busca más el sistema que la función y se interesa más por las combinatorias y operaciones inconscientes -aunque lógicas- del pensamiento primitivo que por su desarrollo y su génesis.

También la lógica se refiere a la noción de estructura. Es sabido que Russel y Whitehead intentaron fundar las matemáticas en principios lógicos axiomatizables. Esta axiomatización está en la base misma de la lógica contemporánea. Más concretamente, sin embargo, Russel define la estructura como un modo de relación de uno a uno. Así, dos sistemas de relaciones con las mismas propiedades poseerán la misma estructura. Dice Suzanne K. Langer: "El puente que conecta los diversos sentidos de forma -desde la forma geométrica hasta la forma ritual o a la forma de la etiqueta- es la noción de estructura". Notemos que Russel pensaba en la estructura como en un sistema de semejanzas dentro de las relaciones. Pero -y en ello su modo de pensar remite a Platón- la semejanza se funda en la diferencia. Así, dos sistemas distintos entran en relación al poseer, en común una misma estructura".

Es grande la influencia que en esta dirección han tenido la sociología, la psicología, la etnología, la lógica y muchas otras disciplinas. Todas estas aportaciones permitieron intentar una definición del método: "el estructuralismo se ocupa en analizar conjuntos sincrónicos (es decir, estables y sistematizados) que constituyen tanto instrumentos de investigación como formas de la realidad. Estas formas suelen presentarse como formas escondidas".

A buscar este subsuelo estructural se han dedicado en Francia investigadores como Lévi-Strauss, Althusser, Godelier, Foucault y otros. Este movimiento enuncia así sus propósitos: "frente al vitalismo, frente al humanismo, frente al subjetivismo y al existencialismo, la nueva filosofía de la estructura declara que no importa tanto la conducta individual de los hombres como el sistema que condiciona a esta conducta".

Aunque a otro nivel y otra filosofía, se ha creado en Estados Unidos la llamada escuela institucionalista donde se destacan autores como Thorstein Veblen, John Dewey, John R. Commons, Wesley C. Mitchell. También hay que considerar dentro del institucionalismo marxista a Paul Barán, Paul Sweezy y otros.

El estructuralismo latinoamericano

La aplicación del método estructural surge en América Latina como un esfuerzo por interpretar el desequilibrio inflacionario. El escenario de su nacimiento fue Chile en medio de la aguda crisis inflacionista que vivió el país en 1953 y 1954 (el aumento del costo de la vida subió en ese año en 84 por ciento).

Un grupo de economistas del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Chile cooperaron con algunos técnicos de CEPAL en un intento de buscar las raíces profundas de la inflación chilena. El economista mexicano Juan Noyola aportó a los datos e informaciones suministradas por aquellos un nuevo método interpretativo y redactó un informe que nunca fue publicado, pero algunos de sus enfoques fueron recogidos en los Informes de CEPAL ^{11/}.

11/ Ver Estudio Económico de América Latina para los años 1954 y 1957.

Más tarde, Juan Noyola de regreso a México continuó elaborando el método y dictó conferencias sobre el tema en distintos centros de estudios ^{12/}. Para Noyola existen ciertas "presiones básicas" de tipo estructural que se expanden a través de los "mecanismos de propagación". Entre las presiones inflacionarias básicas destaca el estancamiento y fluctuación de las exportaciones en relación al aumento demográfico y el deterioro de la relación de intercambio y de la capacidad para importar; como asimismo la incapacidad de la producción agrícola para satisfacer la demanda de alimentos. Con respecto a los mecanismos de propagación, señala la influencia del mecanismo fiscal (que es dependiente del comercio exterior y crónicamente deficitario); del mecanismo crediticio, que se ve forzado a expendir los medios de pago para dotar a la economía de la liquidez necesaria para seguir el ritmo de los precios, y el mecanismo de reajuste de precios y salarios, el primero impulsado por los monopolios internos y los segundos por la organización sindical.

La Cepal en su Estudio Económico de 1954 ^{13/} planteó algunos elementos del enfoque estructuralista, explicando el proceso inflacionario chileno. Atribuyó la inflación a la disminución violenta del ingreso real con motivo de la gran depresión mundial; a la pugna entre el sector público y los distintos grupos del sector privado para mantener su participación en el ingreso nacional; a la aptitud tradicional del sector público para captar mayor proporción del ingreso real; aptitud de los empresarios para dilatar inflacionariamente la cuantía de sus utilidades y de la acción sindical en defensa y elevación de los sueldos y salarios; a la política expansiva para levantar la actividad económica del bajo nivel a que había sido llevada por la crisis.

En Chile y en el resto de América Latina son los señores Osvaldo Sunkel y Aníbal Pinto quienes han estudiado y dado a conocer con mayor extensión el pensamiento estructuralista. Dentro de Cepal, ha sido el doctor Prebisch quien ha liderizado el enfoque estructuralista.

^{12/} Véase Juan Noyola "El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos". Investigación económica, 1956. N°4.

^{13/} Ver Estudio Económico. 1954.

Aníbal Pinto identifica lo que denomina "factores estructurales" y "factores inmediatos" ^{14/}. Los primeros son principalmente: a) el equilibrio político-social de los grupos sociales; b) la dependencia externa; c) rigidez de la estructura y de la producción agraria; d) seguridad social ineficiente y costosa. Entre los factores inmediatos señala: a) el desequilibrio fiscal; b) el desorden monetario; y c) la carrera precios-ingresos.

En su Informe Económico 1957, la Cepal explica las tendencias inflacionarias recientes como consecuencia de factores estructurales que impiden un crecimiento satisfactorio y con estabilidad, los cuales actúan a través de ciertos factores de propagación. Los factores estructurales son: alta propensión al consumo del sector de población con mayor capacidad de ahorro; la peculiar canalización de las inversiones y la baja tasa de capitalización; la inestabilidad e inelasticidad de las exportaciones; la estructura de las importaciones, determinada por la inelasticidad de la producción agrícola frente a un aumento de la demanda derivado del crecimiento de la población y del ingreso, así como por el desarrollo de ramas industriales a base de materias primas casi íntegramente importadas; estructura del gasto público, que lo hace sumamente inflexible a las oscilaciones del ingreso interno; la regresividad e inelasticidad del sistema tributario frente al aumento del ingreso y a su distribución, así como a su alta dependencia de los impuestos que gravan el comercio exterior.

Los factores de propagación que se reseñan son: reajustes anuales de remuneraciones; déficit fiscal, financiado de manera expansionista a base de crédito bancario y colocación de obligaciones gubernamentales; expansión crediticia en función del aumento de precios.

En 1959, Osvaldo Sunkel planteó sus puntos de vista identificando lo que denominó "presiones básicas o estructurales", "presiones circunstanciales", "presiones acumulativas" y "mecanismos de propagación". Analiza entre las presiones básicas: la inflexibilidad de la oferta; la reducida tasa de formación de capital, insuficiente para absorber el crecimiento vegetativo de la mano de obra y los contingentes desplazados de las actividades primarias;

^{14/} Aníbal Pinto. "Es posible detener la inflación". Panorama Económico, 1956.

Las tendencias al deterioro de la productividad media de la economía. Un sector exportador de productividad extraordinariamente alta, del que se desplaza población a otros sectores de productividad menor y bastante baja; inestabilidad, inflexibilidad y regresividad del sistema tributario, por lo que ha sido tradicionalmente incapaz de reajustar sus rendimientos a las necesidades de la política de gastos públicos. Dentro de las presiones circunstanciales considera el aumento general de remuneraciones por eventos políticos; catástrofes nacionales, sismos u otras; aumento de los precios de las importaciones, como factor exógeno; expansión del circulante en período bélico; inestabilidad externa, crisis del comercio exterior. Dentro de las presiones acumulativas considera la orientación de las inversiones; las expectativas. Debido a la persistencia inflacionaria ésta ha pasado a formar parte de las expectativas en los planes de las unidades económicas; la productividad - efectos negativos; el sistema de subsidio a las importaciones, posible de mantener mientras el comercio exterior se expandía, al caer en crisis agravaron el déficit fiscal; desaliento de las exportaciones, por sistema de cambio fijo. Dentro de los mecanismos de propagación considera el déficit del sector público; reajuste de sueldos y salarios; y reajustes de precios, debido a mayores costos ^{15/}.

El economista Jorge Ahumada distinguió entre factores económicos, procesos coadyuvantes y factores socio-políticos. Los factores económicos son determinados por la inestabilidad de las exportaciones, la demanda de importaciones para el desarrollo de la industria sustitutiva y la insuficiencia de la producción agropecuaria; elementos todos que conducen a una sobre-valoración de la moneda nacional y a posteriores devaluaciones con sus impactos sobre el costo de la vida y la elevación del costo de producción. Los procesos coadyuvantes están radicados en los ingresos y gastos públicos, en las remuneraciones y en los medios monetarios. Los factores socio-políticos provienen de la conjunción de grupos sociales con instrumentos defensivos ante los efectos del proceso inflacionario ^{16/}.

^{15/} Ver Osvaldo Sunkel "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", El Trimestre Económico, N° 100, pp. 570-599, México, octubre-diciembre de 1958.

^{16/} Jorge Ahumada C., "Una tesis sobre el estancamiento de la economía chilena", trabajo presentado a las Jornadas de Desarrollo Económico, 1957, versión publicada por "Economía" N° 60 y 61 de Tercer y Cuarto Trimestre de 1958; y "En vez de la miseria", Editorial del Pacífico, 1958.

Carlos Matus ^{17/} distingue, por su parte entre "desequilibrios estructurales", "presiones básicas", "mecanismos de resistencia" y "mecanismos de propagación". Identifica como desequilibrios estructurales el hecho de que la inflación es una exteriorización de claros desequilibrios reales que van más allá del velo monetario, que envuelve y esconde las transacciones y estructura física de la economía. Las causas de los desequilibrios reales se encuentran generalmente en problemas de estructura social y política. Presiones básicas, son las incompatibilidades fundamentales de una economía que deben resolverse en contra o a favor de determinados grupos de sectores, dando lugar a la creación de mecanismos de resistencia o de defensa de los sectores afectados. Mecanismos de resistencia, son las formas que toma la lucha entre los grupos sociales por descargar en otros el peso de una baja en el ingreso real o la postergación de un aumento, son la expresión de la organización y capacidad de lucha de los grupos. Mecanismos de propagación, son las vías por las cuales se soluciona temporalmente la lucha entre los sectores, o la forma en que se hacen aparentemente compatibles las metas reales de los diferentes grupos, como los medios de pago, déficit fiscales, reajustes de sueldos, devaluaciones, ajustes de precios, etc..

Jaime Barrios desarrolló el enfoque de Henri Aujac ^{18/} y explicó la inflación como consecuencia de la lucha de grupos sociales ^{19/}. El autor de este trabajo, siguiendo el planteamiento de Henri Aujac y Jaime Barrios, planteó en 1958 las siguientes categorías para el análisis de la inflación chilena ^{20/}

^{17/} Véase Carlos Matus Romo, apuntes del curso "Método y Análisis de Política Económica", del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, versión 1964.

^{18/} Ver Henri Aujac "Une hypothese de travail: L'inflation, conséquence monétaire du comportement des groupes sociaux", Economie Appliquée (abril-junio de 1950); en International Economic Papers, N° 4.

^{19/} Ver Jaime Barrios; "La inflación chilena como consecuencia de la agudización de la lucha de clases derivada de desequilibrios estructurales". Mim. Santiago 1958.

^{20/} Ver Gonzalo Martner "La inflación chilena en el pensamiento y en la acción". Panorama Económico. 19 de julio de 1958.

En los próximos años, el pensamiento económico de los países subdesarrollados deberá continuar progresando y enriqueciendo sus tésis, para traducirse en el largo o en el corto plazo, en un nuevo estilo de lucha anti-inflacionista, que no sacrifique el crecimiento económico ni la ocupación, sino que permita un crecimiento real del producto nacional. Un modelo teórico que interprete estas necesidades debe establecer tres categorías principales en el fenómeno inflacionario: 1) deformaciones en la estructura social y económica; 2) presiones inflacionarias básicas, y 3) mecanismos de propagación.

Las deformaciones de la estructura social y económica surgen de la distribución de la propiedad y de la correlación de fuerzas sociales, del grado de organización de los intereses antagónicos, del desnivel en la distribución del ingreso nacional, factores todos los cuales orientan los recursos productivos hacia ocupaciones que dan origen a una estructura económica inorgánica. Esta asignación defectuosa de los recursos productivos, que impide el aprovechamiento de las tierras, las minas, las selvas, etc., genera desequilibrios de crecimiento de las ramas de la producción. Estos desequilibrios originan las "presiones inflacionarias básicas", los cuales en América Latina se suman los que derivan del comercio exterior y la agricultura. Estas presiones básicas se propagan a todo el cuerpo económico a través de ciertos mecanismos como el fiscal, monetario, cambiario, etc..

Este esquema lo apliqué en 1961 para analizar la experiencia de Bolivia entre 1952 y 1960 ^{21/}.

El enfoque estructuralista fué sistematizado por el economista Venezolano Héctor Malavé ^{22/} identificando tres elementos significativos: 1) las presiones generadoras, 2) los mecanismos monetarios o propagadores, y 3) los factores correctores. Esta distinción, "acorde con la dialéctica de las relaciones causales, permite asignar a cada uno de los elementos mencionados su verdadera importancia en el diagnóstico estructural de la inflación. Sólo en tal forma las relaciones esenciales de la inflación pueden diferenciarse de sus conexiones externas y superficiales.

^{21/} Ver Gonzalo Martner "Un análisis estructural de la inflación en Bolivia", El Trimestre Económico, N° 116, México, octubre-diciembre de 1962.

^{22/} Ver Héctor Malavé "Análisis estructural de la inflación". El Trimestre Económico. N° 139. México, 1968.

"Las presiones generadoras y los mecanismos monetarios o propagadores son, respectivamente, la fuente y la manifestación del proceso inflacionario. Las primeras conforman el elemento de la causalidad activa, las fuerzas genéticas del desarrollo del proceso; los segundos constituyen la forma y el modo de desenvolvimiento del mismo. Aquéllas se identifican como las causas que, en diferentes planos, engendran la inflación; los segundos, como la condición que constituye el medio y la situación en que el proceso inflacionario existe y se desarrolla. Las presiones generadoras y los mecanismos monetarios difieren en que las primeras tienen rango primario, carácter propio y movimiento autónomo, en tanto que los segundos poseen rango secundario, carácter subordinado y movimiento inducido."

"La inflación se origina por el surgimiento de presiones generadoras en distintos niveles de la formación economicosocial, y se propaga luego mediante una serie de mecanismos que operan en las esferas monetaria, financiera y fiscal. Tales mecanismos se hacen operantes a través de las contradicciones que existen en las esferas mencionadas como consecuencia de las rigideces y los desajustes que ocurren, respectivamente, en la estructura y la superestructura del sistema.

"En este esquema metodológico las presiones generadoras se agrupan con objeto de diferenciación que impone el análisis no monetario de la inflación en tres clases diferentes e interdependientes: 1) estructurales, 2) superestructurales y 3) coyunturales. La interdependencia de estas tres clases de presiones inflacionarias no impide diferenciar el carácter o la cualidad específica de las mismas. Las estructurales son presiones generadoras esenciales que emergen de la base económica del sistema, en tanto que las superestructurales y coyunturales son presiones generadoras secundarias que surgen respectivamente de la superestructura y de la crisis y fluctuaciones que ocurren por perturbaciones internas y externas en la totalidad asimétrica del subdesarrollo."

A nivel latinoamericano, el pensamiento estructuralista ha sido expuesto en diversas oportunidades por el doctor Raúl Prebisch ^{23/} y Celso Furtado.

^{23/} Ver Raúl Prebisch "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano", Fondo de Cultura Económica, México, 1963 y "El Falso Dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", Boletín Económico de América Latina, Vol. VI, N° 1, 1961.

Cabe hacer notar que algunos economistas anglosajones han expuesto el pensamiento estructuralista en inglés a través de valiosos trabajos entre los que se destacan los de Dudley Seers, Joseph Grunwald, David Felix y otros 24/.

Puede decirse que el pensamiento estructuralista, formulado para interpretar la inflación, continúa aún desarrollándose en América Latina y que es creciente el interés de los centros académicos de otras áreas por conocer sus fundamentos. En el terreno de las experiencias prácticas, el estructuralismo ha sido contrapuesto a los enfoques que explican la inflación como un fenómeno esencialmente monetario y financiero y que han dado lugar a numerosos programas de estabilización. Respecto de las ventajas de uno y otro planteamiento la controversia continúa abierta y tomará tiempo el poder precisar la validez de una y otra escuela.

El enfoque estructural del desarrollo

Si bien el método estructuralista ha sido más ampliamente aplicado al estudio de la inflación, no es menos cierto que en forma más restringida se le ha venido empleando para examinar los problemas del subdesarrollo y el estancamiento en América Latina. En este sentido, es conocida la labor que la CEPAL ha venido realizando en los últimos veinte años por esclarecer la problemática latinoamericana, pero es notorio que aún faltan a la "teoría de la Cepal" muchos elementos de enfoque y una sistematización más definitiva de sus planteamientos.

Se procura en el presente trabajo insinuar algunos aspectos en los que el análisis de la Cepal debería actualizarse y ampliarse aún más con el propósito de abrir una discusión sobre esa materia. Se procura además hacer un esquema metodológico para el análisis estructuralista del subdesarrollo y estancamiento de América Latina.

24/ Ver el trabajo de Seers "La teoría de la inflación y el crecimiento en las economías subdesarrolladas: la experiencia latinoamericana. El Trimestre Económico XXX, 3, México, 1963. Ver además "La Escuela Estructuralista, estabilización de precios y desarrollo económico: El caso chileno", por Joseph Grunwald, en El Trimestre Económico, N° III, vol. XXVIII. "An Alternativa View of the Monetarist-Structuralist Controversy", por David Felix, en Latin American Issues. Véase también "Structural Imbalances, Social Conflict and Inflation", por Felix, en Economic Development and Cultural Change, enero de 1960.

El pensamiento que la Cepal ha desarrollado hasta ahora ha sido resumido de la manera siguiente ^{25/}: 1) se ha formulado una crítica de la teoría tradicional sobre comercio exterior, en especial sobre el carácter de las relaciones económicas entre "centros" y "periferia"; 2) análisis de la industrialización como un proceso para acelerar el crecimiento latinoamericano; 3) la adopción de la planificación como herramienta para orientar el desarrollo; 4) modalidades del financiamiento y la inversión extranjera y sus requisitos para satisfacer las exigencias del crecimiento económico; 5) impulso a la integración regional como elemento básico para superar la estrechez de los mercados producida por compartimentos estancos; 6) énfasis en los factores sociales que influyen en el desarrollo económico; 7) relaciones entre América Latina con respecto a los países en vías de desarrollo y las economías industrializadas; y 8) el diseño de una visión global de los problemas del desarrollo latinoamericano y de las transformaciones estructurales que se requieren para dinamizar su crecimiento y mejorar la distribución de sus frutos.

A nuestro juicio los aspectos mencionados anteriormente habrán de ser completados en el futuro con enfoques y estudios acerca de la forma como América Latina realiza el aprovechamiento de su espacio económico y estimula la formación y crecimiento de sus polos de desarrollo, a través de una infraestructura que ha entrado en crisis. Otro aspecto en el que habrán de realizarse estudios es en el relativo a un mejor conocimiento de los distintos estadios de desarrollo en que se encuentran los distintos países latinoamericanos y de cuales son las políticas y estrategias adecuadas para producir cambios de estructura, acordes con dichos estadios. Se examinarán brevemente algunas de las preocupaciones que diversos especialistas latinoamericanos vienen compartiendo en el último tiempo respecto de los dos puntos mencionados anteriormente.

Con respecto a la tesis del desarrollo especial de América Latina, se ha sostenido ^{26/} "que la región latinoamericana se ha desarrollado volviendo

^{25/} Ver "La Cepal y el análisis del desarrollo latinoamericano", preparado por Cepal. Doc. E/CN.12/AC.61/10, 1968.

^{26/} Ver Carlos Matus "El desarrollo del interior de América Latina: tesis fantasiosa o interrogante fundamental?", documento interno de ILPES, 1967.

las espaldas a su espacio interior y localizando su actividad económica principal en las proximidades de las costas. Y esto ha sido así, principalmente, por dos razones, de las cuales sólo una mantiene muy parcialmente su vigencia. La primera razón se refiere a las dificultades atribuibles a las enfermedades tropicales y por lo tanto, a las grandes inversiones necesarias para conquistar el interior central de América. La segunda, alude al hecho que el desarrollo "dependiente" y "colonial", inducido desde afuera, tenía como lógica consecuencia, que ubicarse sobre el litoral para reducir al mínimo sus costos de transporte hacia los centros más desarrollados del extranjero". Se sostiene que "la estrategia de desarrollo cuya idea-fuerza fue la sustitución de importaciones y se conoce en América Latina como "desarrollo hacia adentro", no deja de transparentar una contradicción si se tiene en cuenta que muy escasos polos interiores de importancia surgieron como consecuencia de esa política. El continente siguió y sigue dándole, por un desarrollo de tipo vertical-costero, las espaldas a su realidad interior. La lógica indicaría que a una estrategia de desarrollo hacia afuera tenía que corresponder un modelo de desarrollo vertical, es decir, la intensificación preferente de la economía en las áreas costeras. En cambio, el "desarrollo hacia adentro" se supone que tendría que originar progresivamente un modelo de desarrollo horizontal, es decir, un tipo de crecimiento con mucho más énfasis puesto en la expansión del espacio económico ocupado y la conquista entre otras áreas del interior de América Latina mediante el desarrollo de "polos interiores de desarrollo". La verdad es que el período de sustitución de importaciones que ha vivido América Latina no corresponde a un modelo normal, sino, antes bien parcial, de desarrollo hacia adentro, salvo se quiera distinguir entre "desarrollo hacia adentro" y "desarrollo interior".

"Analizar las ventajas y los problemas del desarrollo vertical versus el desarrollo horizontal tiene gran importancia para la definición de una estrategia de desarrollo para América Latina. Si se habla de desarrollo vertical versus desarrollo horizontal, ello debe entenderse sólo en el plano del análisis conceptual, pues en términos de aplicación a la realidad latinoamericana, ambos tipos de desarrollo tendrán que ser complementarios, pero con una diferente dosificación de énfasis en uno u otro sentido." ^{27/}

^{27/} Ver Carlos Matus, ob.cit.

Con respecto al enfoque del desarrollo en relación a los distintos estadios por que atraviesa, el autor de este trabajo sostiene la tesis de que no es posible percibir la problemática de la región latinoamericana en forma más precisa si no se examinan las características típicas que cada país latinoamericano tiene de acuerdo al estadio de desarrollo por que atraviesa. El análisis realizado hasta ahora ha enfatizado más lo que se podría llamar las características comunes o generales de los países de América Latina a nivel regional.

En verdad el desarrollo es un proceso histórico que se da en un contexto de carácter internacional en que no por casualidad coexisten áreas desarrolladas y áreas subdesarrolladas. Ya se ha insistido suficientemente acerca de este punto, pero lo que parece no haber sido suficientemente explorado es el problema de identificar las características que las economías subdesarrolladas tienen en cada estadio de desarrollo.

A falta de otros indicadores globales mejores, conviene dividir los países subdesarrollados según su nivel de ingreso por persona. Hecha esta distribución se ve que hay economías primitivas de un nivel de ingreso muy bajo, otras que son semi-primitivas, o sea que ya han incorporado algunos elementos de modernización; otras que son economías pre-industriales; y otras que ya han comenzado el proceso de industrialización.

En las economías primitivas, que convencionalmente hemos definido como aquéllas de menos de 80 dólares per cápita, predomina un sector agropecuario que proporciona entre un 70 y 90 por ciento de la fuerza de trabajo y entre el 60 y 90 por ciento del producto bruto. En este estadio se encuentran países como Afganistán, Chad, Etiopía, Nigeria, Uganda, Tanzania y otros países. Hay economías de más de 80 y hasta 250 dólares donde ya aparecen nuevos sectores productivos, como la construcción, la manufactura y los servicios, en los que la agricultura pierde importancia relativa (entre el 30 y 60 por ciento del PBI); es el caso de Paraguay, Bolivia, Haití, Sudán, Egipto, Camerún, Mauritania, Birmania, Ceylán, Malasia, Camboya, Tailandia, India, Pakistán, etc.). En etapas siguientes, cuando las economías sobrepasan los 250 dólares por persona y llegan hasta los 500, se acentúa el desarrollo de la manufactura, la minería, la energía, los transportes, la construcción y los servicios, disminuyendo el sector agropecuario a menos del 30 por ciento del PBI; es el

caso de Chile, Colombia, México, Costa Rica, Grecia, España, Líbano, Turquía, etc.. Ya en etapas más avanzadas cuando el sector agropecuario suele representar desde un 15 a un 7 por ciento del PBI y el sector manufacturero y los servicios representan entre 50 a 70 por ciento; es la situación de Bélgica, el Reino Unido, Suecia, Australia, Alemania Occidental, Italia, Francia y Estados Unidos. Pero el desarrollo no necesariamente ha de significar el predominio de la industria y esto ser el único elemento de análisis del crecimiento. En Estados Unidos la industria manufacturera da trabajo a un 25 por ciento de la población activa (menos que Inglaterra), pero su ingreso per cápita es superior al de Inglaterra. Se sabe que Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelandia y Suecia tienen una proporción mayor de su población en la agricultura que Inglaterra, pero no obstante su ingreso per cápita es mayor. Los niveles de productividad pueden alterar el cuadro y ser necesario analizar factores no tan fácilmente mensurables.

El examen de los elementos insinuados en los párrafos anteriores permitiría complementar las investigaciones que Cepal ha venido planteando. La integración de todos estos conocimientos, permitirían tal vez la formulación de algunos elementos para configurar lo que podría denominarse una teoría general del desarrollo, que identifique las estructuras y la dinámica de los cambios en el proceso dinámico del crecimiento.

Elementos para la formulación de una teoría general de desarrollo nacional

La inquietud intelectual de muchos interesados en los problemas del desarrollo de las áreas atrasadas, los ha ido induciendo a la búsqueda de una teoría que sea capaz de dilucidar la cuestión de cómo lograr que el poder político se transforme y permita alcanzar un desarrollo nacional acelerado. ^{28/}

La idea de desarrollo nacional involucra que el estado-nación debe procurar la plena explotación de sus recursos, a través de la formación de una infraestructura propia, de cuadros técnicos, de una industria nacional, etc. que gradualmente disminuyen la dependencia de las economías atrasadas de las economías extranjeras dominantes. Se trata en suma, de un desarrollo interno, orgánico, que sea capaz de construir el edificio del sistema económico nacional, haciéndolo razonadamente independiente en su funcionamiento.

^{28/} Ver: Osvaldo Sunkel: "Política nacional de desarrollo y dependencia externa", revista Estudios Internacionales, Vol. I, N° 1.

1. El desarrollo nacional es la consecuencia del desarrollo de tres subsistemas esenciales, a saber, el político, el económico y el social. El desarrollo nacional, entonces, está dado por la expansión de cada una de estas esferas y por el grado de "participación" de los habitantes de un territorio dado en estos tres subsistemas.

El subsistema político conforma a un conjunto de estructuras y de papeles a jugar por los individuos en funciones integradas. Dentro de él es fundamental la existencia de una maquinaria para la adopción de decisiones, a ser implementadas por una burocracia administrativa.

La participación de la población en el subsistema se obtiene de diversas maneras; no sólo basta darle chance de votar periódicamente sino de integrarse al sistema de toma de decisiones a través de partidos políticos, sindicatos, gremios, agrupaciones especializadas, organismos de promoción populares, etc..

El subsistema económico está formado por un conjunto de relaciones productivas que resultan de la organización que se haya adoptado para la producción y distribución de bienes y servicios. El desarrollo del subsistema se logra en la medida en que aumenta la producción por persona. La participación de la población se da en varias formas entre ellas en la medida en que el subsistema es capaz de crear empleos para la fuerza de trabajo y de distribuir los bienes y servicios en forma justa dando a todos una posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas. En América Latina el subsistema económico está vinculado a las economías extranjeras dominantes y su desarrollo no ha logrado dar participación a grandes masas de población que viven en el campo a un nivel de subsistencia o en sectores sub-urbanos. Tampoco la maquinaria económica tiene capacidad para extender con cierta celeridad la tecnología moderna a los varios niveles del subsistema económico. La maquinaria económica, por lo general, está desarticulada e incompleta y carece de capacidad para explotar enormes recursos naturales y dar ocupación a su población.

El subsistema social incluye el conjunto de relaciones entre los individuos entre sí, entre éstos y los grupos y entre los grupos que estos forman llámense clases sociales, gremios, tribus, sindicatos y otras formas de organización. El grado de participación del individuo en estos grupos y de

/estos grupos

estos grupos en el conjunto de la sociedad depende del grado de "comunicación" existente entre ellos. Si un grupo social, por ejemplo, una tribu indígena, detenta exclusivamente valores particularistas, es muy difícil que pueda comunicarse con otros grupos sociales, por ejemplo, partidos políticos que sostengan valores más universalistas. El desarrollo social se produce, así, en la medida en que la sociedad tradicional abandona sus modalidades y se moderniza; es decir en la medida en que los valores particularistas van siendo reemplazados por valores universalistas. Se produce, de este modo, un proceso de socialización como consecuencia de la movilización y de la democratización de los grupos sociales.

El cambio social se mide a través de las tasas de urbanización, industrialización, secularización, democratización, extensión de la educación, etc.; la movilización desde la sociedad tradicional implica romper los patrones de vida tradicionales y su reemplazo por patrones nuevos.

2. De las explicaciones anteriores se puede concluir que una política de desarrollo es una expresión del subsistema político destinada a modificar los subsistemas económicos y sociales a fin de lograr el desarrollo nacional. Este se alcanzaría en la medida que se acentúe la acumulación, se mejore el nivel de productividad, se distribuya mejor el ingreso, la población logre "participar" en el proceso de desarrollo; se amplíe la "comunicación" entre la población y el poder político, se reemplacen valores particularistas por valores universalistas, se aumente las tasas de urbanización, industrialización, secularización, democratización, educación, etc.. El desarrollo nacional implica romper los patrones tradicionales de vida y su reemplazo por patrones nuevos; creados dentro de un contexto socio-cultural progresivo que no se limite a injertar modalidades foráneas, sino que a crear nuevos moldes auténticos de vida. También implica la construcción de subsistemas político, económico y social propios, con capacidad para funcionar por sí mismos.

Una teoría del desarrollo nacional ha de lograr una integración de los enfoques de la teoría política, sociológica y económica, dentro de un contexto histórico determinado. Su objeto es esencialmente interdisciplinario. Ella procura formular los principios y los métodos para hacer posible la interpretación del funcionamiento de los subsistemas indicados y señalar, sobre esta base, la estrategia de una política de desarrollo nacional, apoyada por

/un conjunto

un conjunto de decisiones normativas, de organizaciones y de decisiones operativas.

Y la estrategia para lograr el desarrollo nacional deberá contemplar los objetivos o propósitos básicos tendientes a modificar los subsistemas políticos, económicos y sociales, a través de ciertas etapas o fases, que habrán de variar según las condiciones históricas vigentes. Pero los grandes propósitos y etapas fijados en la estrategia requieren de mecanismos sociales y decisiones normativas que permitan su ejecución. Y de decisiones operativas diarias para hacer funcionar los mecanismos diseñados.

La política de desarrollo nacional es, en resumen, una disciplina totalizadora de principios, métodos e instrumentos destinados a racionalizar las decisiones del poder político encaminadas a provocar cambios en los subsistemas mencionados con vistas a provocar el desarrollo nacional. La política de desarrollo nacional es una herramienta para provocar el cambio social deliberado, inducido. Este cambio puede lograrse por distintos caminos según se trate de sistemas económicos de tipo capitalista o socialista. En efecto, el sistema económico es el que crea el contexto a través del cual se ejecuta la política de desarrollo nacional.

Para provocar el desarrollo nacional se pueden elegir la vía capitalista, la vía no capitalista y la vía socialista. A través de la primera los medios de producción pertenecen al sector privado en forma predominante, aunque algunos recursos estén en manos del estado. En la vía no capitalista, que es una etapa de transición, comienzan a incorporarse en forma creciente medios de producción a la esfera del estado. Y en la vía socialista los recursos productivos están en su mayor parte bajo control estatal, el cual orienta y ejecuta la política de desarrollo. Naturalmente, que cualquiera que sea la vía que se elija en una economía atrasada emerge como un problema central, a diferencia, de lo que ocurre en las economías desarrolladas, el problema de construir el sistema económico y hacerlo funcionar. Es decir la tarea de construir infraestructura ha de ser enfrentada por un país subdesarrollado como tarea primordial.

3. La política de desarrollo nacional, como se dijo antes, ha de impulsar un tipo de desarrollo basado en la explotación de los recursos naturales nacionales, en beneficio de la población del país, ocupando el espacio económico

/interior, creando

interior, creando una infraestructura capaz de movilizar los recursos naturales y que apoye un proceso creciente de producción agrícola, minera e industrial. Para lograr los propósitos anteriores se requiere de una organización nacional que facilite estos procesos y la capacitación, en el proceso, de los recursos humanos, con vistas a ser utilizados funcionalmente durante el curso del proceso. Ya no se trata, en suma, de construir carreteras, dar educación, etc. per se, es decir sin una intención final. Esto es, se trata de crear ciertos principios centralizados, que permiten introducir un desarrollo con intención.

Naturalmente el desarrollo debe provocarse para satisfacer las necesidades de la mayoría de la población dentro del contexto de un conjunto de reformas estructurales planeadas. El reparto justo de los frutos del desarrollo es, en este esquema, el elemento dinamizador de la política de desarrollo. Se trata de un esfuerzo nacional tras el objetivo de retener para el país los excedentes generados por la economía de un país.

Por ello el modelo de desarrollo nacional procura lograr la independencia económica, evitando que los recursos internos no sean usados en beneficio del país. Pero lograr esto implica una serie de fases en el proceso de desarrollo en virtud del cual el sistema se capacita para los fines propuestos: comienza por estimular un sector exportador dinámico y diversificado en cuanto a sus productos y mercados de venta; utiliza los excedentes generados (divisas) en la importación de bienes de capital, combustible, etc. y financia la construcción de una infraestructura diseñada no sólo para facilitar la salida de sus materias primas sino que encaminada a lograr la interconexión del espacio económico nacional y a crear energía, provisión de agua, y servicios básicos. A través de la apertura de fronteras, el desarrollo de la infraestructura, junto con crear economías externas va abriendo las posibilidades de un desarrollo más acelerado posteriormente.

La creación de infraestructura tiene un propósito, una intención, hacer posible el proceso productivo. Si ella no sirve a la explotación de los recursos agrícolas, forestales, pesqueros, mineros, etc. su justificación sería dudosa, de ahí la consecuencia de graduar la creación de infraestructura con el apoyo simultáneo a los sectores productivos básicos. No se trata de una

/infraestructura para

infraestructura para ver si ello produce desarrollo; al revés ella se va construyendo simultáneamente con el aparato productor.

El desarrollo nacional implica cambiar moldes educativos, costumbres y actividades tradicionales; la educación refleja y sistemática debe orientarse a formar cuadros que las condiciones objetivas del desarrollo hacen necesaria. No se trata, tampoco de dar educación a granel, ni cualquiera educación; se procura dar educación para apoyar el esfuerzo de desarrollo nacional, capacitando personal en tareas útiles para el desarrollo en las etapas que este cruza.

El desarrollo nacional comienza a pesar de una etapa a otra. Parte del esfuerzo agropecuario se orienta a la mayor producción de alimentos y materias primas para el consumo y la industria. La industrialización se realiza, en una primera fase, con el propósito de sustituir importaciones, comienza por lo general con la creación de industrias tradicionales (textiles, calzado, etc.); sigue con la industria pesada, (cemento, química, etc.), y se continúa con la de bienes de capital (equipos, maquinaria, etc.) produciéndose en todo el aparato industrial la integración de los procesos.

El desarrollo va robusteciéndose progresivamente; a medida que crece el ingreso, más excedentes pueden mobilizarse y aumentarse la acumulación. Un elemento dinamizador básico es, pues, un creciente volumen de ahorro de origen interno que se orienta hacia inversiones seleccionadas. Se procura conformar un patrón de inversiones nacionales adecuado a la estrategia general de desarrollo postulada. Naturalmente, este patrón de inversiones puede ser apoyado con recursos externos que no lo alteren o desvirtuen sino que lo robustezcan en su intencionalidad global.

En todo el curso del proceso se va produciendo un cambio social interno; de una sociedad tradicional, rural y muy estratificada, se va pasando a una sociedad dual, donde aparece un sector urbano, moderno y creciente. Al cabo de algún tiempo, la población se habrá desplazado del campo a la ciudad y se habrán creado necesidades en las ciudades de dar vivienda y proporcionar equipamiento urbano a una población creciente.

El mecanismo económico habrá de ir creando posibilidades de ocupación útil a la población, incorporando tecnologías conscientes de su responsabilidad

/en el

en el proceso de dar trabajo. Se puede estimular la incorporación de alta tecnología en actividades a las exportaciones y en actividades de apoyo a sectores rezagados. Pero en toda una esfera de la producción y la infraestructura procedería a incorporar técnicas que permitan la intensidad de uso de mano de obra. Por ejemplo, la construcción de carreteras, tranques, represas, viviendas, etc., pueden hacerse con gran intensidad de mano de obra. Algunas industrias livianas y pesadas también podrían utilizar tecnologías de ésta clase.

El desarrollo nacional busca la auto suficiencia del sistema económico su creciente independencia frente a potencias dominantes y la capacidad de auto generar su desarrollo. Esto no implica el aislamiento frente al resto del mundo, será necesario aumentar las exportaciones e importar más, pero el fruto de esta actividad quedará en el sistema y con ello podría vigorizarse interiormente. El desarrollo nacional puede dar una auténtica y sólida capacidad de negociación a un país en el campo internacional, pasando a ser de un país-objeto a país-sucursal o un país-sujeto. En el curso del proceso de desarrollo nacional puede lograrse en la medida en que se introduzcan reformas estructurales que hagan posible movilizar el excedente real y potencial de la economía.

Con lo expuesto anteriormente se habrá podido visualizar que una teoría del desarrollo nacional es algo mucho más amplio que una teoría del crecimiento económico. En general el avance que se ha observado en los centros académicos de países desarrollados se refiere principalmente a la formulación de modelos de crecimiento y no tanto a modelos de desarrollo nacional. La diferencia entre uno y otro estriba en que en los primeros se trabaja principalmente con variables económicas dando especial énfasis a la inversión, en tanto que en los segundos se trabaja con variables económicas, sociales y políticas, dentro de un esquema histórico, en las que se enfatiza no solamente el excedente para inversiones sino que el comportamiento de las estructuras económica, social y política.

En cierta medida se va agrandando la diferencia entre los científicos sociales preocupados del desarrollo nacional y los economistas preocupados del problema del crecimiento económico, al que se visualiza fundamentalmente preocupado de la inversión y de los proyectos de inversión concretos en los que se materializa el esfuerzo de crecimiento. Así como frente a la

/inflación se

inflación se ha producido una brecha entre "estructuralistas" y "monetaristas", frente a los problemas del desarrollo existe también una brecha intelectual entre los "desarrollistas" y los "proyectistas". Cabe señalar también que dentro de los técnicos preocupados por el desarrollo nacional existen diversas corrientes según si postulan el desarrollo por la vía capitalista, la vía no capitalista y la vía socialista.

La teoría del desarrollo nacional se basa en el método estructuralista. Esto significa decir, siguiendo a Jean Pouillon ^{29/} que ha de haber un enfoque de totalidad y de interdependencia. Como ha dicho Jean Paul Sartre "el estructuralismo consiste en tomar en todo caso la actitud totalizadora" ^{30/}. En consecuencia una teoría del desarrollo nacional sólo habrá de surgir a través de un enfoque totalizante en el que se analicen los problemas de estructura y del cambio.

Un esquema para el análisis del subdesarrollo y del estancamiento

Conviene a esta altura utilizar las ideas planteadas antes para presentar un esquema de análisis del subdesarrollo y estancamiento de América Latina, bajo el enfoque estructuralista. Este esquema metodológico representa un esfuerzo que el autor hace para sistematizar un diagnóstico de la problemática del desarrollo de América Latina, a la luz de los conceptos ya expuestos sobre el desarrollo nacional y dentro de una perspectiva totalizante. El estructuralismo ha sido desarrollado desde el punto de vista metodológico principalmente en relación a los estudios de inflación, pero no así con respecto a la problemática del desarrollo latinoamericano. La visión que se dará a continuación se basa en un enfoque pragmático, de contacto directo con la realidad que se percibe al observador del terreno. Se basa en la idea expuesta por Sartre de que "la estructura sólo puede comprenderse por la praxis".

El análisis estructural del desarrollo procura analizar un sistema de relaciones dentro de una visión de totalidad ^{31/}, que comprenda categorías

^{29/} Ver Jean Pouillon "Presentación: Un ensayo de definición" en Problemas del Estructuralismo, Siglo XXI, México, 1966.

^{30/} Citado por Pouillon, ob.cit. p. 5.

^{31/} Al respecto Sartre ha dicho: " el estructuralismo es por esencia totalizador y lo que trata de totalizar no son necesariamente simetrías, recurrencias, sino también oposiciones y desequilibrios, no para desvanecerlos sino para comprender el vínculo que los sostiene". Citado por Pouillon, ob.cit. p. 16.

sociopolíticas y económicas. Estas categorías conforman tres aspectos básicos que pueden considerarse para analizar los problemas del desarrollo: 1) los factores condicionantes del desarrollo (o estructurales), 2) los mecanismos impulsores de desarrollo y 3) los mecanismos obstaculizadores del desarrollo. Del juego de estas categorías se producen "una resultante" que muestra la situación en que se encuentra el proceso de desarrollo.*

1. Los factores condicionantes del desarrollo

Los factores estructurales del desarrollo^{32/} condicionan el proceso de desarrollo. Es preciso descubrirlos, indagar en lo subyacente, en lo que está oculto a la apariencia. Su análisis significa penetrar hacia lo que no es visible y muchas veces no mensurable. Significa agudizar el análisis cualitativo y abandonar el espíritu de cuantificación, involucra desarrollar la capacidad de análisis "de lo relevante" y superar la tendencia de medir lo que no es relevante.

Los factores condicionantes del desarrollo latinoamericano podrían resumirse brevemente de la siguiente manera:

a) Existe una gran potencialidad en el espacio económico latinoamericano.

América Latina cuenta con un gran espacio económico con abundantes y variados recursos naturales que son aprovechados en escala reducida a través de polos de desarrollo que en América del Sur se concentran en la costa y tienden a expandirse en función del sector externo.

b) Rápido crecimiento demográfico.

Existe una población de unos 250 millones de habitantes que en más de un 50 por ciento vive en el campo. La población urbana se concentra en grandes ciudades y una parte importante de ella está marginada de los procesos sociales. La población rural se concentra en áreas costeras, cultiva la tierra con bajísimos rendimientos y en general está marginada de los mercados.

c) Creciente dependencia externa.

Las economías latinoamericanas acentúan su dependencia de los países dominantes, con lo que su patrón de desarrollo ha sido inducido desde afuera.

^{32/} Para una exposición más detallada ver Osvaldo Sunkel "El trasfondo estructural de los problemas del desarrollo latinoamericano". El Trimestre Económico, México 1967.

* El análisis que sigue excluye a Cuba.

En diversos estudios realizados ^{33/} se ha sostenido que una fase importante del desarrollo latinoamericano se ha dado en la forma denominada "desarrollo hacia afuera", simbolizando así una modalidad de vinculación de la economía latinoamericana con la economía mundial que para algunos sería natural. Sin embargo, conviene señalar que esa vinculación no es la resultante ni de una actitud deliberada por parte de los latinoamericanos ni de un proceso de interdependencia económica mundial sino que más bien de un patrón de desarrollo histórico "inducido desde afuera" y no "promovido hacia afuera", que llevó a la polarización del crecimiento en las áreas costeras. Naturalmente que ese proceso de inducción desde fuera fortaleció y consolidó la "compartimentalización" de América Latina. Cada país latinoamericano tendió a integrarse con el "centro" supeditándole su economía y aislándose económicamente del resto de la región

d) Incapacidad para crear una tecnología propia.

América Latina no ha creado una tecnología propia adecuada a las características de sus procesos productivos en el que abunda una mano de obra barata. En su conjunto la región tiene una alta dependencia tecnológica, la que se incorpora en función de la variación de los patrones de consumo e inversión que inducen los grupos de más alto ingreso, este proceso no se realiza como resultado de mecanismos de invención y adaptación tecnológica propios de la región. Aún más, se podría destacar que en virtud de las modalidades de incorporación de la tecnología -generalmente en asociación con empresas internacionales- los grupos capaces de absorber los elevados costos de la innovación y la adaptación técnica no pueden tener interés en iniciar una participación creativa en este sentido. Esto es, además, reflejo de una mentalidad empresarial que ha tendido tradicionalmente a descansar en el esfuerzo foráneo de creación de tecnología. Por ello la empresa latinoamericana es típicamente repetidora, con escaso aporte creativo. ^{34/}

^{33/} Al respecto véase el trabajo de Osvaldo Sunkel "Política nacional de desarrollo y dependencia externa", revista Estudios Internacionales, Vol. I, N° 1. Ver, además, el trabajo de Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto "Dependencia y Desarrollo en América Latina". Mim. 1967.

^{34/} En esta parte se sigue el análisis realizado por documentos internos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

e) Deformada organización económica interna.

Bajo el impulso de su comercio exterior, América Latina logró un cierto crecimiento de su nivel de producción, pero como éste fue dependiente de uno o dos productos sometidos a fluctuaciones en sus precios, el desarrollo se ha hecho en condiciones de inestabilidad que han dado lugar a la aparición y reforzamiento de mecanismos institucionales compensadores de las fluctuaciones. La intervención del estado ha nacido como una consecuencia de esta realidad y ha llevado consigo el desarrollo de un amplio aparato institucional de promoción del desarrollo industrial, de construcción de infraestructura y de desarrollo social. En algunos países, la intervención del estado ha tendido en algunas etapas a expandirse y en otras a retraerse, creándose una confusión acerca de la órbita del sistema económico y social que promoverá el estado y la que quedará a cargo del sector privado. La organización de economías mixtas no es, pues, clara en cuanto a las esferas que cabe a cada uno de estos sectores, e incluso la participación creciente de empresas extranjeras y la formación de empresas mixtas han dado lugar a una mayor confusión respecto de la organización económica imperante.

f) Concentración de la tierra, de las fábricas y de los recursos naturales.

En relación a la propiedad de los recursos productivos, diversas investigaciones han demostrado las deficiencias de la estructura productiva latinoamericana. La concentración abarca no solo a la tierra, sino que se extiende en gran medida a la minería y a la propiedad industrial, como asimismo a las finanzas y al aparato de distribución. En años recientes ha tomado un ritmo acelerado la propiedad de recursos en manos de empresas extranjeras en los sectores industrial, financiera y comercial. Las modalidades que se perciben en la estructura económica latinoamericana, bajo la influencia de los aspectos mencionados, son negativas desde muchos puntos de vista y contribuyen en definitiva a una desigual distribución del ingreso y la riqueza, a una marginalización creciente de la población y a una acentuación de la dependencia externa. Entre las repercusiones que esto produce cabe señalar la alta tasa de crecimiento demográfico y un proceso continuo de atracción hacia los centros urbanos. Por otra parte se ha subrayado que en la medida que la agricultura latifundaria se transforma en agricultura comercial o se saturan las zonas incorporadas,

expulsa a su vez nuevos contingentes poblacionales que en parte importante se ven atraídos por el proceso de urbanización o impelido al desplazamiento hacia el interior de los territorios nacionales en forma de colonización espontánea en la que predomina un tipo de cultivo de subsistencia. Cabe agregar a lo anterior el aumento extraordinario de una agricultura minifundaria, en la que tiende a agravarse la relación hombre/tierra.

g) Escasez de capital social básico.

Las posibilidades de explotar los recursos naturales y de expandir la producción están vinculadas a la disponibilidad de capital social básico. En América Latina, las carreteras se han construido fundamentalmente en torno al comercio de exportación y lo mismo acontece con los ferrocarriles y los puertos. Respecto de la energía, ha estado vinculada al crecimiento del consumo urbano y de los rubros de producción exportable. Se puede decir, en consecuencia, que no existe todavía una infraestructura capaz de apoyar la explotación de los recursos naturales de que dispone el espacio económico latinoamericano. Por estas circunstancias, se requieren y se requerirán grandes volúmenes de inversiones en costosos proyectos de transportes, irrigación, energía hidroeléctrica, colonización y servicios básicos. Las posibilidades de expandir las producciones agropecuaria, minera e industrial, seguirán estando condicionadas por la falta de energía, de medios de transporte y demás aspectos que son fundamentales para el aprovechamiento de los recursos naturales.

h) Desequilibrios en los estadios de desarrollo.

Las economías latinoamericanas acusan distintos niveles de desarrollo. Algunas de ellas, como las de Bolivia, Paraguay y Haití, apenas sobrepasan los 100 dólares per cápita, en tanto que en el otro extremo, las de Uruguay, Argentina y Venezuela ya bordean los 800 dólares, encontrándose el resto de los países latinoamericanos entre uno y otro extremo. El desarrollo nacional que muestran las economías latinoamericanas, es pues bastante diferenciado, y ello hace suponer que mientras en algunos países habrá que concentrarse por muchos años en la construcción de infraestructura y en el proceso de sustitución de importaciones, en otros, en cambio, el acento habrá de ponerse en el desarrollo de la educación, de la industria pesada y de bienes de capital, en las reformas

de la estructura socio-económica, y en la especialización para la exportación de productos manufacturados. A pesar de existir elementos comunes en la estructura latinoamericana, como ser su dependencia del comercio exterior, en lo interno existe una gran diversidad en cuanto a los problemas a enfrentar. Precisamente, una política de crecimiento hacia adentro ha de suponer el diseño de estrategias cuyo detalle ha de ser muy diferente para cada país.

i) Integración en los bloques económicos mundiales.

Otro de los factores de orden internacional que han hecho más compleja la problemática de desarrollo de América Latina es la tendencia generalizada en la economía mundial a la formación de bloques económicos. Ello se ha traducido en el establecimiento de preferencias arancelarias discriminatorias para los productos originarios de América Latina, principalmente por parte del Mercado Común Europeo.

La expansión de las exportaciones, principalmente desde el bloque africano, ha establecido una mayor competencia con los productos tradicionales de la región latinoamericana. Añádase a esto limitaciones de distinto orden para el acceso de los productos latinoamericanos a los mercados del bloque de los países centralmente planificados y las restricciones no arancelarias por parte de los grandes mercados tradicionales, como ser impuestos a las importaciones desde América Latina.

j) Gran estratificación social

Existe en América Latina una gran desigualdad en la distribución funcional y regional en los estándares materiales y culturales de vida, con una escasísima movilidad social. Estudios de la CEPAL han demostrado que "la propiedad de la tierra y de los recursos minerales está muy concentrada; el sector exportador tiene un nivel mucho más alto de productividad, salarios y rentabilidad que el resto de la economía; el proceso de industrialización ha añadido otro factor agravante, porque mercados relativamente pequeños y muy protegidos han tendido a favorecer una estructura industrial monopolista que ha facilitado la concentración del patrimonio y del ingreso industrial; La oferta abundante de mano de obra no calificada ha mantenido los salarios relativamente bajos; hay grandes sectores de población rural que vive de una agricultura de subsistencia, ya que la concentración de la tenencia de la tierra implica en el extremo opuesto

la existencia de minifundios que determinan condiciones de vida muy bajas; la escasez de profesionales y de trabajadores calificados tiende a favorecer los altos ingresos de grupos pequeños bien organizados; mientras el sistema tributario no contribuye mayormente a reducir las diferencias de ingreso y fortuna, los impuestos sobre la herencia - el principal instrumento de redistribución de la riqueza - son virtualmente inexistentes o bien son ineficaces, mientras el principal instrumento de la redistribución del ingreso - el impuesto progresivo sobre el ingreso - tiene una incidencia reducida y una importancia muy secundaria en el sistema fiscal." ^{35/}

2. Los mecanismos impulsores del desarrollo

La combinación de efectos que producen los factores condicionantes del desarrollo ya explicados, genera la acción de ciertos mecanismos institucionales, sociales y económicos que propagan la expansión de la actividad económica de los países más allá del crecimiento demográfico. Se trata de mecanismos que captan excedentes de origen interno o externo y lo propagan en el sistema económico generando aumentos en la producción por persona.

a) Aumentos circunstanciales de las exportaciones y de la capacidad para importar.

Las economías latinoamericanas experimentan aumentos en el valor de sus exportaciones cuando los mercados internacionales son favorables, con lo cual pueden expandir su capacidad para importar. Un aumento en las exportaciones genera una serie de efectos expansivos en el sistema económico: aumentan las recaudaciones fiscales y las posibilidades de inversión pública, los exportadores tienen mayores ganancias y pueden financiar nuevas inversiones, el mercado interno puede ser abastecido con mayor número de bienes de consumo, haciendo posible el crecimiento de una mayor demanda efectiva, aumenta el nivel de ocupaciones, etc. Los países latinoamericanos suelen experimentar mejoramientos de este tipo cuando productos como el cobre, el hierro, el estaño y otros metales mejoran su posición en el mercado internacional. También suele ocurrir con productos agropecuarios, con el petróleo y otros elementos. Es sabido hasta qué punto este factor ha permitido hacer posible la fase llamada "de desarrollo hacia afuera".

^{35/} Citado por O. Sunkel en "El trasfondo estructural de los problemas del desarrollo latinoamericano", ob. cit.

b) Crecimiento del gasto público y las inversiones nacionales

En la mayoría de los países latinoamericanos se ha producido un aumento de la participación del gasto público en el producto nacional. Esto ha hecho posible un continuo incremento de la demanda global, ampliando así el mercado interno, y compensándose a veces de esta manera la fuerza dinámica del sector externo. Al mismo tiempo, se ha producido un aumento substancial en muchos países en ciertas épocas de la tasa de inversiones públicas, la cual se ha orientado especialmente hacia obras como carreteras, puertos, ferrocarriles, tranques, canales de riego, represas hidroeléctricas y demás obras de infraestructura que han hecho posible la instalación y funcionamiento de nuevas industrias. Esta expansión se ha hecho, cuando se debilita el comercio exterior, con préstamos externos.

c) Proceso de industrialización en función de la sustitución de importaciones.

En la década de los treinta se planteó en América Latina el proceso de industrialización con énfasis en la sustitución de importaciones, que fue capaz de dotar a buena parte de las economías latinoamericanas de la base para el cambio de la estructura productiva y el desarrollo posterior a la gran crisis. Se tenía confianza en que el proceso de industrialización, como un nuevo elemento dinámico en el sistema económico podría provocar, además de la diversificación de la estructura productiva, una disminución de la dependencia externa como ruptura del patrón de desarrollo inducido desde afuera. Asimismo, se creía que la industrialización tendría la fuerza dinámica suficiente para que los sectores rezagados se ajustaran a la estructura de un patrón industrial. Se pensaba que la evolución del propio proceso y de la incorporación dinámica de los sectores secundarios provocaría una distribución del ingreso menos regresiva que a la vez autosostendría el proceso.

d) Cambios en las actitudes de los grupos sociales

En ciertos momentos históricos se producen cambios en la correlación de fuerzas sociales e irrumpen y se imponen nuevas actitudes en la población, dando lugar a posiciones colectivas agresivas frente al desarrollo. Por ejemplo, la formación en ciertos grupos de una mentalidad empresarial modernizadora hizo posible en América Latina el proceso de sustitución de importaciones,

/mientras la

mientras la organización sindical permitía captar alguna parte de la mayor productividad industrial y distribuirla entre los trabajadores, haciendo posible así cierta ampliación del mercado interno.

e) Ampliación de los mercados internos

El crecimiento de la demanda global es fundamental para un proceso de expansión de la producción. En América Latina, se ha observado en algunos países, en ciertas etapas de su desarrollo, una relativa ampliación de sus mercados de consumo, especialmente como consecuencia de la formación de clases medias que en número creciente en algunos países han ido creando un mercado nuevo especialmente urbano. Es este mercado precisamente el que desean satisfacer empresas extranjeras que hoy en día están invirtiendo en la compra de cierto tipo de industrias que habían sido instaladas anteriormente por los propios latinoamericanos. Cabe hacer notar, de todas maneras, que la amplitud del mercado sigue siendo sumamente estrecha en relación al mercado potencial que una población de 250 millones de habitantes podría significar para el continente.

f) Ampliación de fronteras económicas

Los efectos expansivos del sector externo, el aumento de las inversiones, el proceso de industrialización, la ampliación de los mercados y otros muchos factores han contribuido a aumentar las fronteras económicas, incorporando a la producción nuevas tierras, explotando nuevas minas, instalando nuevas fábricas, ampliando así la explotación de los recursos naturales y proporcionando formas de subsistencia a sectores poblacionales nuevos. Este tipo de expansión ha tenido lugar en países como Argentina, Brasil, México, Venezuela, Colombia, Chile y otros. Naturalmente, lo avanzado no significa que no queden aún muchísimas posibilidades de expandir fronteras en muchos países, en especial en Brasil, Colombia, Venezuela, Perú, Bolivia, Paraguay y México.

g) Mejoramiento de los estándares educacionales

En los países de América Latina se ha producido el mejoramiento de ciertos estándares educacionales a nivel primario, secundario y universitario, con lo que se han formado grupos de profesionales, técnicos y obreros calificados que han hecho posible el proceso de industrialización ya iniciado. El nivel de capacitación científica y técnica, con ser aún reducido, ha permitido además hacer posible la intervención del estado, la formación de empresas latinoamericanas y la construcción de obras de infraestructura que no habrían podido tener

lugar en otras condiciones. Lo anterior no significa que se haya resuelto el problema de la escasez de mano de obra calificada y que aún no quede muchísimo por hacer en materia de investigación científica y tecnológica.

h) Absorción de tecnologías avanzadas.

Los aspectos reseñados anteriormente han permitido, en cierta medida, la captación de tecnologías desde áreas avanzadas para ser implantadas en América Latina, aunque con escaso éxito en su adaptación a las características de nuestros procesos productivos. La industrialización ha traído consigo la incorporación de nuevo parque industrial altamente tecnificado, la utilización de innovaciones tecnológicas y, en general, el aumento de la productividad por hombre ocupado en aquellas empresas que se han beneficiado con estos avances. Todo ello ha permitido mejorar los niveles de producción en cierto tipo de empresas.

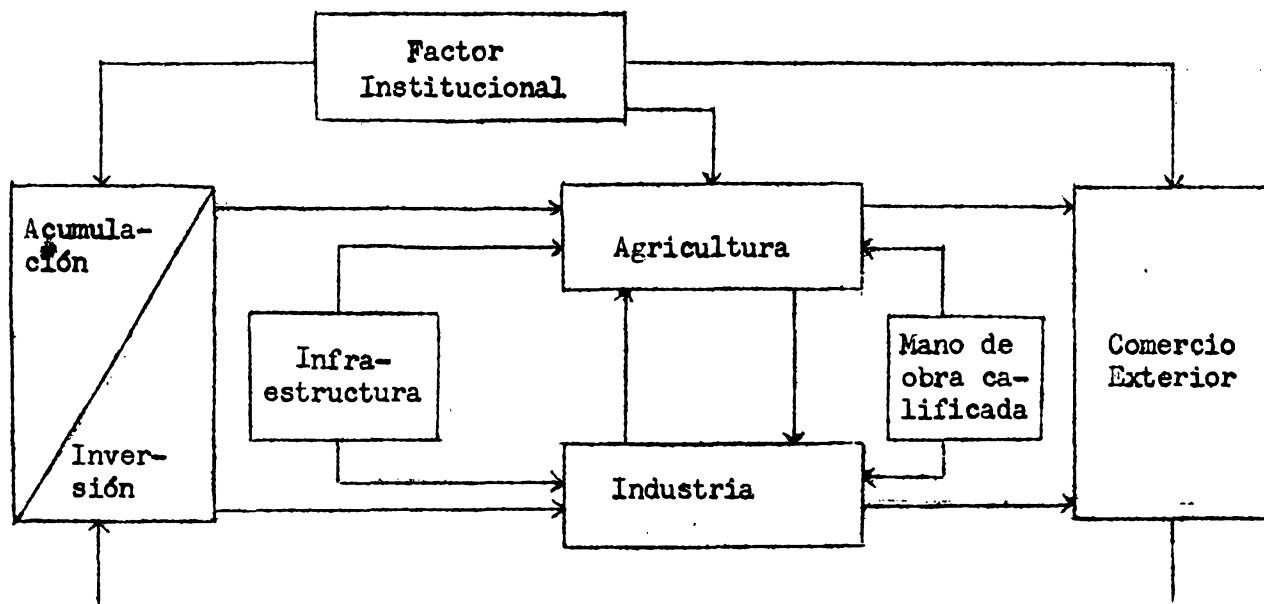
3. Mecanismos obstaculizadores del desarrollo.

Existe un conjunto de factores que frenan los impulsos de desarrollo, atenuándolos y, en muchos casos, contrarrestándolos, hasta el punto de producir el estancamiento de las economías. No es que los países latinoamericanos no hayan hecho cierto tipo de esfuerzos para el desarrollo, sino que más bien lo que ha ocurrido es que ciertas barreras, de origen institucional interno o provenientes desde el exterior, han venido frustrando aquellos intentos.

El economista polaco Ignacy Sachs ^{36/} señala que "el factor institucional comprende las reglas de distribución del ingreso por clases sociales, el "grado de audacia" en la política de los gobiernos para corregirlas, la influencia de la política adoptada y las relaciones de producción - tomadas en su significado más amplio -, todo esto, más una serie de elementos sociales, religiosos y psicológicos. El factor institucional influye decisivamente no sólo sobre la proporción de la formación de capital en el ingreso nacional, sino también del producto agrícola. Una estructura agraria anacrónica basada en relaciones precapitalistas de producción, constituye en muchos casos el obstáculo más formidable por superar, impidiendo una tasa mayor de crecimiento del producto agrícola. Así, en nuestro análisis de las barreras al crecimiento, el factor institucional ocupa una posición "primordial", y su inclusión como parte

36/ Ver Ignacy Sachs "Obstáculos al desarrollo y planificación", Ed. Nuestro Tiempo, México, 1967.

integrante del esquema nos permite hablar de una teoría del desarrollo, en contraposición a las teorías del crecimiento que son más limitadas en cuanto a su alcance." El mismo Sachs ha esquematizado la influencia que ejerce el factor institucional sobre la acumulación, la agricultura, la industria y el comercio exterior en el diagrama que se reproduce a continuación:



Conviene explicar los aspectos mencionados y agregar otros que no figuran en el esquema simplificado. Para estos efectos, se reseña a continuación el conjunto de mecanismos que de una u otra manera contribuyen a frenar los impulsos de desarrollo.

a) Entrabamiento del comercio exterior

Es conocida la importancia del comercio exterior para el desarrollo de las economías atrasadas. La fluctuación de los precios de las materias primas que se exportan y el lento crecimiento de las exportaciones de muchos países obstaculizan las posibilidades de un crecimiento sostenido en las economías subdesarrolladas. Hay también una falta de flexibilidad para exportar a los mercados más favorables. Además, es frecuente encontrar en los países una inadecuada utilización de las divisas en importaciones de productos prescindibles que favorecen a los grupos de altos ingresos.

/b) Aumento de

b) Aumento de la propensión a exportar capitales

Son conocidas las cifras a que alcanzan las remesas de utilidades ganadas por empresas extranjeras en América Latina hacia el exterior. También son conocidos los volúmenes impresionantes a que llegan los servicios por amortización de intereses de préstamos externos, en especial en la última década. A lo anterior hay que agregar la fuga de capital financiero latinoamericano al exterior como fruto de la desconfianza y del deseo de obtener una tasa de interés que permita a sus dueños una vida tranquila, sin riesgos. El volumen total anual de la salida de recursos financieros es impresionante y supera lejos el volumen de recursos financieros que entra a América Latina. Esta condición de "exportadora de capitales" que tiene América Latina es una barrera formidable para el aumento de las inversiones dentro del área.

c) Aumento de la propensión a consumir en los sectores público y privado.

Como consecuencia de la tendencia de las clases propietarias y medias de la población latinoamericana a imitar consumos a niveles parecidos a los de las áreas desarrolladas, se ha producido recientemente en muchos países un incremento de la propensión a consumir. La mayoría de los planes de desarrollo que se han formulado, en los que se postulaba hacer crecer el consumo al ritmo del crecimiento demográfico, no han visto cumplidas sus metas en cuanto al nivel de consumo, precisamente a consecuencia de la "explosión de expectativas" que se ha producido en las clases de ingresos altos y medios. Con ello se ha creado en ciertos países un drenaje de los fondos para inversiones y cierta incapacidad para ampliar las inversiones. Estas últimas han crecido en años recientes en la esfera del sector público en algunos países, como consecuencia de préstamos externos y de aumentos en la tributación indirecta, transfiriendo así los esfuerzos financieros al exterior o a las clases consumidoras. En algunos países existe la tendencia a un aumento de los gastos corrientes, con lo que se les reduce el ahorro público, haciendo cada vez más dependiente el proceso de inversiones de la política de préstamos externos.

d) Desnacionalización de empresas latinoamericanas.

Frente a cierto aumento de los mercados internos como consecuencia de los factores mencionados precedentemente, se ha producido un interés del capital extranjero por adquirir y consolidar empresas latinoamericanas de

bienes de consumo para satisfacer la demanda interna. Esto viene ocurriendo con dramática celeridad en países como Argentina, Brasil y México, donde muchas industrias han sido adquiridas por el capital extranjero. Se trata de la absorción de empresas latinoamericanas por consorcios foráneos, a las que se incorporan nuevas técnicas de producción y tecnologías para producir a escala con vistas a satisfacer a largo plazo a un mercado común latinoamericano.

e) Incorporación de tecnologías sustitutivas de mano de obra

Se observa últimamente una creciente incorporación de tecnologías muy avanzadas cuyo propósito esencial es sustituir la mano de obra y su reemplazo por la maquinaria. Este tipo de técnicas no favorece, por consiguiente, la ocupación de mano de obra que en América Latina es abundante y barata, y que exige conocimientos técnicos que muchos niveles poblacionales apenas han logrado adquirir.

f) Marginalización de contingentes poblacionales

El fenómeno de la "marginación" ha sido una consecuencia, entre otros factores, de un proceso industrial de tipo monopólico y de la incorporación de tecnologías ahorradoras de mano de obra. El desplazamiento de población desde el campo a la ciudad no ha sido acompañado, como fuera de desear, por un aumento de la capacidad de empleo de los sectores urbanos, y ello ha derivado en el hecho de que actualmente se calcula que las poblaciones marginadas del sistema económico-social en América Latina llegan de 85 a 100 millones de personas. Son, pues, grupos sociales que no han podido aprovechar del magro aumento del producto nacional: los sectores marginales tienen un bajísimo ingreso y no tienen acceso a la propiedad.

g) Desocupación y subocupación crecientes

Los factores reseñados anteriormente, han conducido también a un amplio margen de desocupación y subocupación. Se calcula para 1967 la desocupación abierta en alrededor de 10 millones de personas sobre una población activa total de aproximadamente 85 millones. Los niveles de subempleo son aún mucho mayores y difíciles de cuantificar. Los contingentes de desocupados tienden a concentrarse en las ciudades y los que permanecen en el sector rural procuran desplazarse hacia los llanos y las selvas que existen en el interior de muchos países latinoamericanos. Este último desplazamiento espontáneo hacia

el interior de los países ha dado lugar a una agricultura de subsistencia que gradualmente tiende a saturarse por el propio crecimiento demográfico, haciendo desfavorable la relación hombre/tierra y empobreciendo las posibilidades de producción.

h) Falta de aprovechamiento de las complementariedades regionales.

La gran variedad de recursos naturales que existe en América Latina no se encuentra por cierto radicada uniformemente en el espacio económico, sino que distribuida por supuesto de manera irracional. Existen por ello complementariedades naturales entre las economías de los países latinoamericanos. Sin embargo, esta circunstancia no ha sido aprovechada aún para favorecer un intercambio económico más activo, permaneciendo ociosas o mal aprovechadas muchas potencialidades que podrían ser desarrolladas dentro de un esquema de integración económica latinoamericana, limitándose las posibilidades de producción sólo a los mercados internos.

i) Desarrollo excesivo del aparato de comercialización.

Otro obstáculo al crecimiento de la producción lo constituye el aumento excesivo de los mecanismos de comercialización, tanto de tipo agropecuario como industrial. Los excedentes de mano de obra que se desplazan desde la agricultura y que no son absorbidos por el sector industrial, tienden a crear empleos en los servicios y en especial, dentro de la intermediación. Los servicios como el comercio mayorista, minorista y al menudeo, y la formación de complejos sistemas de transporte y almacenaje, han contribuido en su conjunto a encarecer la producción y a explotar tanto al productor inicial como al consumidor final, obstaculizando así la expansión de la producción y anulando muchas veces los incentivos para producir más e invertir.

4. Situación resultante

Las condiciones estructurales mencionadas en el acápite 1 influyen los mecanismos impulsores del desarrollo y los mecanismos obstaculizadores, produciéndose a través del juego dialéctico entre ellos "una situación resultante" para un momento determinado. Dentro de la coyuntura histórica por que atraviesa América Latina en la década de los 60 se viene perfilando una situación resultante que podría caracterizarse por las siguientes circunstancias:

/a) Lenta tasa

a) Lenta tasa de crecimiento.

El impulso que la economía latinoamericana había logrado desde mediados de los años 30 hasta principios de los años 50, y que se debió a la expansión de la economía mundial, comienza a debilitarse a partir de 1955. Pero en los últimos 15 años la tasa de crecimiento ha disminuido seriamente, llegando a niveles muy bajos y que demuestran que pese a los esfuerzos de industrialización, los mecanismos obstaculizadores han venido cobrando vigor, en especial lo relacionado con el comercio exterior, la relación de intercambio y los fenómenos que conlleva la dependencia externa. Se puede decir, en consecuencia, que la América Latina se encuentra estancada, con lo que continúan agravándose los problemas de su subdesarrollo.

b) Agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.

En muchos países se ha producido en la década oresetete el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, no tanto porque se haya completado el ciclo, como porque se ha producido un crecimiento muy lento de la demanda interna a causa de la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza y de la presión creciente que los grupos adinerados hacen sobre la importación de bienes y servicios, agudizándose así los desequilibrios tradicionales de la balanza de pagos. Al agotarse uno de los elementos impulsores de desarrollo fundamentales como era la industrialización en función de la sustitución de importaciones, la resultante ha sido el receso en el proceso de crecimiento latinoamericano. En efecto, uno de los elementos dinamizadores fundamentales que operaron durante 20 años ha tendido a agotarse. Por otro lado, se han mantenido vigentes obstáculos fundamentales para el desarrollo que no han sido removidos en otras esferas del sistema económico.

c) Agudización de los desequilibrios inflacionarios.

El agotamiento del modelo de desarrollo a que se hizo referencia en el acápite anterior, ha repercutido en una agudización de los desequilibrios inflacionarios en diversos países de la región. La inflación ha mantenido su virulencia o la ha visto recrudecer en países como Brasil, Argentina, Uruguay, Perú, Chile, República Dominicana, Colombia y Paraguay. Salvo contadas excepciones, entre las que cabría señalar a México, Venezuela y algunos países centroamericanos, el estancamiento ha ido acompañado de fuertes presiones

inflacionarias. Al parecer, el agotamiento de los mecanismos impulsores de desarrollo ha conducido a la agudización del proceso inflacionario.

d) Cambios en la correlación de fuerzas sociales.

La saturación del proceso de industrialización ha debilitado la actitud desarrollista de ciertos grupos empresariales que fueron activos durante la etapa de sustitución de importaciones; pero por otro lado, han ido ganando fuerza otros grupos sociales que acusan una alta propensión al consumo y entre los que se puede mencionar a los comerciantes, los intermediarios financieros, los terratenientes, los empresarios extranjeros, ciertas clases medias y otros núcleos que carecen de un espíritu emprendedor y de capacidad para la formación de ahorros que pudieran vitalizar el proceso de inversiones. Más bien estos grupos, a los que se le suman empresarios industriales frustrados, han aumentado sus niveles de consumo o bien remiten parte de sus excedentes al exterior. La constelación de grupos sociales dominantes ha contado con el respaldo militar en muchos países y esto ha dado origen a políticas que tienen por objeto hacer recaer el peso del estancamiento sobre los sectores laborales campesinos y las clases medias bajas, permitiéndoles a los grupos sociales dominantes un mejoramiento a veces substancial de sus niveles de vida, mientras aumenta la pobreza de las mayorías. Como lógica consecuencia de esta situación, han recrudecido en América Latina las tensiones sociales y los conflictos por alteración del orden público.

e) Crisis institucional y política de los países latinoamericanos.

Los factores anteriores han determinado la quiebra, durante esta década, de la mayoría de los gobiernos basados en la democracia representativa, los cuales han sido sustituidos en muchos países por regímenes de facto. De esta manera se ha producido una disminución de los niveles de "representatividad" de los regímenes políticos y un descenso en los secularmente reducidos grados de "participación" de las mayorías nacionales en el ejercicio del poder. Al estancamiento económico-social ha correspondido un estancamiento en el desarrollo político, el cual se manifiesta además por la crisis en el liderazgo político, en los partidos políticos y en las formas de acción de los grupos de poder.

f) Pérdida de posiciones en el concierto mundial.

Como consecuencia de los aspectos mencionados antes, la América Latina

ha ido perdiendo posiciones a nivel mundial. Desde luego, en materia de comercio exterior, las exportaciones latinoamericanas han visto reducida su importancia relativa con respecto a las exportaciones mundiales. Desde el punto de vista de las experiencias en materia de desarrollo y de transformaciones estructurales, América Latina, excepto Cuba, no realiza procesos de la magnitud que se observan en otras áreas del tercer mundo, como África y Asia, permaneciendo atada a las viejas estructuras de tipo colonialista o semicolonialista que datan de muchos años.

Las categorías y elementos expuestos hasta aquí configuran las bases para realizar un diagnóstico interpretativo de la problemática de desarrollo que enfrenta América Latina. La profundización en torno a estos aspectos ha de crear los elementos necesarios para la formulación de un "nuevo tipo de estrategia para el desarrollo latinoamericano.

La concepción de estrategias de desarrollo

Frente a la responsabilidad que tienen los países en vías de desarrollo de acelerar su crecimiento, Ignacy Sachs ha sostenido que "esta tarea se llevará a cabo con mayor facilidad si estos países extraen las lecciones adecuadas de su propio pasado, así como de las experiencias de otros países con mayor desarrollo, que les permita elegir una "estrategia para el desarrollo", que proporcione la forma más segura y menos costosa, desde un punto de vista social, de movilizar sus recursos humanos y materiales. ^{37/}

En América Latina ha venido creciendo el interés por desarrollar metodologías que permitan formular técnicamente estrategias de desarrollo. En este sentido, Helio Jaguaribe ^{38/} ha sostenido la necesidad de formular "un propósito deliberado y coherente según determinados modelos básicos". El concibe 3 modelos básicos que son viables en las condiciones de América Latina y de la mayoría de los países del tercer mundo.

- a) El nacional-capitalismo
- b) El capitalismo de estado
- c) El socialismo desarrollista

^{37/} Ver Ignacy Sachs "Obstáculos al desarrollo y planificación", Ed. Nuestro Tiempo, México, 1967.

^{38/} Ver Helio Jaguaribe "Brasil: ¿Estabilidad social por el colonial-fascismo? en "Brasil Hoy", Editorial Siglo XXI, México, 1968.

En América Latina, constituyen modelos del primer grupo el nacional-capitalismo de México, Venezuela y Chile; de capitalismo de estado Bolivia con el MNR; y de socialismo desarrollista la Cuba con Castro.

Siguiendo a Sachs, podría decirse que en algunos países de América Latina lo que se ha venido buscando es un tipo de "democracia nacionalista" y que las estrategias de desarrollo que algunos países han formulado en los últimos años se inspiraban implícitamente en esa idea al asignar al estado un rol principal en la conducción del desarrollo nacional, por la vía de un capitalismo de estado de carácter nacionalista. ^{39/}

En América Latina, quien más ha trabajado en el diseño de metodologías para formular estrategias de desarrollo ha sido el economista chileno Carlos Matus desde el Instituto Latinoamericano de Planificación. Las experiencias que se han obtenido con la aplicación de estos métodos en diversos países de América Latina han permitido ir decantando paulatinamente principios y técnicas para formular estrategias de desarrollo de largo plazo. Vinculando aquellas experiencias y los enfoques estructuralistas del desarrollo que hemos expuesto en la sección anterior, se podría definir la formulación de estrategias como un estudio que en aproximaciones sucesivas y que partiendo de un diagnóstico interpretativo que vincule las diversas estructuras imperantes en un sistema económico y social, va analizando las distintas opciones de desarrollo, evaluando sus ventajas y desventajas, para definir finalmente la imagen de una estructura económica y social a la que hay que llegar en un lapso de tiempo determinado siguiendo una trayectoria que sea compatible con una cierta constelación de fuerzas sociales y políticas.

Una estrategia de desarrollo significa, en consecuencia, analizar cualitativamente los factores condicionantes del desarrollo, sean éstos de origen económico, histórico, político o social, identificar los elementos o fuerzas estimulantes al desarrollo y que le dan dinámica al sistema, captar y medir los factores que obstaculizan y crean barreras al desarrollo, y definir la situación resultante a la que se desea llegar, la que pasa a ser la imagen deseada de la situación en el futuro. El análisis examina las alternativas

^{39/} Son conocidos los procesos de desarrollo nacional emprendidos desde el estado por Bismarck y Adenauer en Alemania, por los Meiji en Japón, por Lenin y Stalin en la URSS, por Mao en China, por Napoleón III y de Gaulle en Francia y por Cromwell en Inglaterra, y otros ensayos.

de cambios a introducir, los posibles patrones de desarrollo que la selección de un conjunto de ellas puede configurar, y la estrategia define una acción a través de "proyectos nacionales" encaminados a dar dinamismo a ciertas fuerzas de cambio y a reducir, neutralizar o eliminar las fuerzas obstaculizadoras del desarrollo. La profundidad en los cambios que se postulan dependerá naturalmente de la capacidad de acción que tengan los grupos que respaldan una estrategia. Examinaremos a continuación con mayor detalle los distintos aspectos involucrados en el concepto estrategia.

Una estrategia de desarrollo comprende varios elementos fundamentales.

40/ Es preciso, en primer lugar, conocer a fondo "el punto inicial", es decir, diseñar una imagen realista de la situación existente en el presente, para lo cual se realiza un diagnóstico utilizando las categorías explicadas en la sección anterior y que se concreta en una imagen "de la situación resultante". En segundo lugar, procede definir una imagen prospectiva del funcionamiento y estructura del sistema económico-social en el futuro, sea a un plazo de veinte, quince o diez años. Luego, procede establecer hipótesis acerca de las posibles trayectorias para llegar desde la situación inicial a la situación final. Para estos efectos, habrán de examinarse las distintas alternativas u opciones que pueden seguirse. En cuarto lugar, conviene examinar los posibles "proyectos nacionales" de desarrollo que permitirían hacer viable cada una de las alternativas. Estos proyectos nacionales pueden ser de tipo económico (por ejemplo una gran represa hidroeléctrica, un conjunto de carreteras troncales, un complejo industrial, etc.), o bien, pueden ser proyectos sociales (una reforma educacional, una reforma institucional, cambios en la distribución del ingreso, etc.), o bien, proyectos integrados de tipo socio-económico, como ser una reforma agraria, un conjunto de obras de propósitos múltiples, u otros. En quinto lugar se requiere de un conjunto de políticas económicas y sociales básicas que permitan la modificación del sistema económico-social en cuanto a su institucionalidad y a los procedimientos de funcionamiento. Conviene examinar brevemente algunos aspectos de estas categorías.

Con respecto a la imagen inicial de la estructura y funcionamiento del sistema económico-social, ya se ha explicado la riqueza de análisis que ofrece el método estructuralista aplicado a la problemática del desarrollo.

40/ ILPES: "Reflexiones en torno a los problemas actuales de la planificación en América Latina", Santiago 1968.

En relación a la definición de una imagen prospectiva, cabe señalar que su diseño no ha de ser utópico, sino que en gran medida el resultado de la prognosis, o extrapolación de las tendencias prevalentes en el presente, sobre cuya crítica se ha de trabajar para corregir las deficiencias e imperfecciones que pueda presentar la imagen pronosticada. Estas deficiencias pueden referirse a una muy desigual distribución del ingreso, una lenta tasa de crecimiento, un aumento del desempleo y la marginalización, una amplia dinámica inflacionista, un aumento de la brecha de desarrollo con otros países, etc. Para enjuiciar la imagen pronosticada, resulta de gran utilidad tener una teoría del desarrollo nacional que facilite identificar aproximadamente para un país el tipo de nivel de desarrollo al que se puede llegar dentro de diez o veinte años, de acuerdo con el estadio de desarrollo en que se encuentra una economía en el estadio inicial. Esto no significa hacer una proyección automática o mecánica, sino que crear puntos de referencia para enjuiciar la imagen prospectada y la imagen pronosticada, tratando de ser realistas en el diseño del tipo de estructura a la que se puede llegar. Ya se explicó en una sección anterior en qué consisten algunos de los elementos del desarrollo nacional que habrán de tomarse en cuenta. Así, por ejemplo, la imagen prospectada para países en estadios de desarrollo como los que se encuentran Bolivia, Paraguay y Haití, ha de ser muy diferente a aquélla que se diseñe para países en estadios de desarrollo como Argentina y Uruguay.

Definir una imagen del nivel de desarrollo que se quiere alcanzar y del tipo de estructura económica y social que lo hará posible, es fundamentalmente un problema de "diseño" más que de "cálculo". Naturalmente, la imagen prospectada ha de incluir ingredientes tecnológicos, económicos, sociales y políticos y basarse en ciertos supuestos o premisas de desarrollo histórico. El diseño de la imagen es, en consecuencia, tarea del análisis totalizante acompañado con imaginación y capacidad creadora. No es, en consecuencia, sólo el resultado del cálculo; dicho en otras palabras, se requiere más que nada un trabajo "de arquitectura del futuro" y menos de una "ingeniería económica".

El tercer problema es el de determinar una trayectoria de cambios, para llegar desde la imagen inicial a la imagen prospectada. Definir una trayectoria implica también un análisis interdisciplinario, en el que habrá que dilucidar el contexto histórico en el que se darán los cambios, precisando los grupos

/que liderizarán

que liderizarán las transformaciones, la factibilidad socio-política de las reformas, el tipo de liderato que se requerirá y la forma como podrá sacar provecho de las contradicciones, la claridad e implicaciones que presenta el abanico de acciones posibles y las resultantes que aislada y conjuntamente han de producir. La trayectoria se hará posible en la medida en que, a través de ciertos instrumentos (reformas, impuestos, nacionalizaciones, crédito, etc.) manejados por ciertos entes sociales (el estado, las empresas, los sindicatos, las tribus, las comunidades, etc.) vayan produciéndose transformaciones en los distintos segmentos del sistema económico, que vayan permitiendo estimular los factores "propulsores de desarrollo", que se mencionaron en la sección anterior, y a la vez eliminar o reducir los efectos de los "factores obstaculizadores", de manera que la resultante de la combinación dialéctica de estas medidas sea llegar a la imagen prospectada.

Con respecto al problema de seleccionar proyectos nacionales en torno a los cuales apoyar la trayectoria, cabe señalar que ellos en los primeros estadios de desarrollo son por lo general de carácter "desequilibrante". Piénsese, en efecto, en las repercusiones desequilibradoras que tiene en un país primitivo de menos de cien dólares per cápita, la construcción de una gran represa hidroeléctrica, o una gran fábrica de cemento o una industria siderúrgica. Los proyectos nacionales, por lo general, simbolizan todo un esfuerzo de inversión que crea una gran capacidad potencial de desarrollo ulterior. Por ejemplo, han tenido carácter de proyectos nacionales en países subdesarrollados obras como la represa de Aswan para Egipto, la represa del río Volta para Ghana, la industria siderúrgica para Argelia, la industria del cobre para Chile, la construcción de Brasilia para Brasil, la explotación del petróleo para Venezuela, la reforma agraria para México, etc. En los países en vías de desarrollo, en consecuencia, es muy difícil lograr un desarrollo armónico y equilibrado por las propias tareas de construcción del sistema económico a que se ven abocados estos países. Parece ser que las posibilidades de desarrollo armónico y equilibrado son más viables para países industrializados, donde ya existe una gran cantidad de unidades económicas (fábricas, fincas, minas, etc.), y una infraestructura muy amplia. Finalmente, se precisa de un esquema de política económica y social que vaya transformando el marco

institucional y

institucional el funcionamiento del sistema económico.

Como ha podido observarse anteriormente, la riqueza de análisis que supone la formulación de una estrategia de desarrollo nacional es enorme y excede muy lejos las capacidades y posibilidades de las ciencias sociales compartimentadas.

La crisis de las ciencias sociales compartimentadas

Es necesario a esta altura volver nuevamente a la discusión del análisis social compartimentalizado contra el análisis totalizante. Ya en las secciones anteriores se destacó la importancia del análisis totalizante dentro de la escuela estructuralista y de como resulta fundamental para una teoría del desarrollo nacional y para la formulación de estrategias de desarrollo. Sin embargo, la mayor parte de la enseñanza y de la investigación en ciencias sociales en la América Latina sigue insistiendo en un tratamiento de las ciencias sociales como compartimentos estancos.

Conviene a este respecto señalar la opinión de Celso Furtado quien ha sostenido que "la formación de las modernas sociedades industriales se comprende más fácilmente al estudiarlas simultáneamente desde el ángulo del desarrollo de sus fuerzas productivas y de la transformación de las estructuras sociales y del marco institucional, dentro de los cuales operan esas fuerzas. El alejamiento creciente de esos dos enfoques, causado por la falsa especialización de las ciencias sociales, es responsable por las dificultades que hoy enfrentamos, para plantear los problemas de desarrollo, con respecto a los cuales pierden validez los tradicionales criterios que permitían diferenciar las variables económicas de las no económicas. Los obstáculos que ese inadecuado enfoque metodológico opone a la captación de una realidad social en cambio aumentan en el caso del estudio de las estructuras subdesarrolladas, en las cuales la diferenciación de lo específicamente económico se encuentra muchas veces en fase no muy avanzada." ^{41/}

La insistencia en la falsa especialización de las ciencias sociales ha llevado progresivamente a un callejón sin salida a estas disciplinas en su capacidad para interpretar los fenómenos del subdesarrollo. Junto a la

^{41/} Ver Celso Furtado: "Subdesarrollo y estancamiento en América Latina", Eudeba, Ed. Univ. de Buenos Aires.

esterilidad que se viene observando en los hombres de ciencia que se dedican al análisis social parcelado, se une la alienación de que hacen gala muchos científicos sociales para interpretar la realidad latinoamericana.

Sectores de clases medias emergentes han tenido acceso a la educación universitaria y se han especializado en ciertas ciencias sociales cuyos estudios han perfeccionado en universidades de países desarrollados, donde han recibido un entrenamiento muy intensivo en metodologías de medición de fenómenos sociales aislados. Tal es el caso, por ejemplo, de economistas entrenados en el análisis microeconómico, pero que carecen de una formación histórica, sociológica y política que les permita ubicar el uso de sus herramientas de análisis en un contexto más amplio. Cosa parecida ocurre con los sociólogos entrenados en técnicas de encuestas sobre microproblemas y que no dominan metodologías de análisis macrosocial. Este tipo de especialización conduce a la incapacidad de interpretación general y a la falta de perspectivas para hacer análisis que incluyan parámetros y variables económicas, sociales, políticas y culturales, reduciéndose su labor científica, por lo general, a la mera cuantificación de lo irrelevante. Conviene discutir un poco más a fondo los problemas planteados.

1. La crisis de la teoría económica y de los economistas

Es cada vez más patente en los países en vías de desarrollo la crisis por que atraviesa la teoría económica tradicional, fundada principalmente sobre los principios de la racionalidad y el equilibrio económico. El principio de la racionalidad económica se basa en la idea de que los agentes económicos actúan racionalmente, es decir, persiguen finalidades coherentes entre sí, y emplean medios apropiados para las finalidades perseguidas. La teoría clásica con base en estos planteamientos ha sostenido la existencia de un empresario racional, un consumidor racional, un mercado racional, etc., en los que las decisiones se adoptan a través de un razonamiento que evalúa las ventajas y desventajas de sus decisiones. Estos conceptos han sido suficientemente refutados por Oscar Lange ^{42/} y otros economistas.

^{42/} Ver Oscar Lange: "Economía Política"

En torno a la idea de racionalidad económica, Godelier sostiene que "a primera vista, otras palabras se congregan en torno a los términos racionalidad económica, como si estuvieran atraídas unas hacia otras en un campo semántico común: eficacia, eficiencia, rentabilidad, rendimiento, productividad, minimización de costos, utilidad máxima, satisfacción máxima, decisión óptima, elección, cálculo, previsión, gestión y organización del trabajo, de la empresa, de la rama, de la economía nacional, desarrollo, crecimiento equilibrado, progreso, reparto, justicia, etc. Se percibe fácilmente el vínculo que existe entre temas como eficacia, rendimiento, utilidad, satisfacción y bienestar, pero la cadena se rompe cuando se plantea la siguiente pregunta: "¿En beneficio de quién se busca la eficacia?" ^{43/} Sin duda, Godelier ha puesto el dedo en la llaga al plantear la pregunta transcrita, pues los economistas tradicionales parecen más interesados en los problemas de eficiencia en las unidades productivas que en los problemas generales del reparto de los frutos del desarrollo. Para ellos, lo importante está en hacer crecer la economía, aumentando la inversión e introduciendo innovaciones tecnológicas que maximicen el ingreso. En general, su enfoque tiende a ser de carácter microeconómico, sin poner mucha atención a los problemas macroeconómicos.

Pero para los países en vías de desarrollo, el problema fundamental no es tanto el de la eficacia en las unidades productivas ya existentes o por crearse, sino que más bien el problema de movilizar el excedente económico potencial de la economía, a fin de construir el sistema económico con vistas a satisfacer las necesidades de la mayoría de la población.

El enfoque microeconómico y parcialista resulta insuficiente, por consiguiente, para entender los problemas del subdesarrollo y diseñar las tareas que hay que realizar para construir un sistema económico. La pretendida racionalidad económica en una economía primitiva o precapitalista es inexistente. En efecto, baste pensar en las "economías de archipiélago", donde los pequeños polos de desarrollo existentes no están interconectados, y donde el área monetizada de la economía es aún muy reducida. ¿Qué decir además de la racionalidad del consumidor o del productor rural en Africa, en Asia y en muchos países latinoamericanos? ¿Y qué decir de la racionalidad de sistemas económicos desvertebrados, sólo compuestos de pequeños compartimentos estancos?

^{43/} Ver Maurice Godelier: "Racionalidad e irracionalidad en la economía". Editorial Siglo XXI, México 1968.

En cambio, podría admitirse que existe una mayor racionalidad en sistemas económicos desarrollados, donde la gran multitud de unidades económicas funciona dentro de ciertas leyes económicas, aunque con toda clase de contradicciones. La teoría económica tradicional se ha formulado precisamente en los países industrializados en el mundo occidental, y muchos economistas de países subdesarrollados la han absorbido de ese ambiente y han aceptado sus parámetros dando por sentada la validez de los principios de racionalidad y equilibrio económicos. Esta teoría económica tradicional ha sido injertada en la enseñanza, la investigación y la mentalidad de una multitud de economistas en las áreas subdesarrolladas. Utilizando instrumental refinado, estos economistas tratan de profundizar cada vez más en problemas parciales, a veces de insignificante importancia, procurando cuantificar magnitudes de muy escasa significación para captar las posibles implicaciones en el desarrollo. Este tipo de economista constituye un verdadero "bárbaro" dentro de las ciencias sociales y su contribución científica y técnica suele ser insignificante en relación a la intensidad de su entrenamiento. Constituyen por lo general inteligencias mal aprovechadas.

2. La crisis de la sociología y de los sociólogos

Dentro del campo de la sociología existientambién tendencias de pensamiento que hacen estériles algunos análisis compartimentalizados.

Desde luego, existe toda una corriente de sociólogos preocupados de la cuantificación de microproblemas sociales, a través de técnicas como encuestas y otros tipos de métodos. Su orientación es, por lo general, de tipo cuantitativista y sus mediciones suelen carecer de una verdadera significación para comprender el comportamiento de una sociedad en vías de desarrollo.

Sin embargo, frente a esas orientaciones de la sociología y a ese tipo de trabajo de los sociólogos han venido surgiendo en América Latina lo que podría denominarse la sociología del desarrollo y los sociólogos desarrollistas, profundamente empapados en la idea de análisis totalizante y con una visión perspectiva que los ubica frente al rol que desempeña cada segmento de la actividad social. Bajo este enfoque se ha superado la concepción superficial que muchos expertos en ramas sociales determinadas han venido elaborando y en

las que tienden a perfilar el sector de sus preocupaciones como una especie de "panacea" para enfrentar los problemas del desarrollo. Esta tendencia es frecuente en especialistas en educación, que por lo general tienden a magnificar la importancia relativa del proceso de educación institucionalizado y sistemático, atribuyéndole la facultad milagrosa de poder resolver las condiciones de atraso. Es frecuente verificar en ellos una gran confianza en el slogan de que "sólo la educación podrá conducir al desarrollo". Este enfoque no considera para nada la ubicación de la educación sistemática dentro de una teoría general del desarrollo, en la que esta actividad desempeña roles estratégicos muy diferenciados según los estadios de desarrollo por que atraviesa un país. Dentro del contexto de una teoría del desarrollo nacional, en las primeras etapas del desarrollo adquiere una prioridad fundamental la formación de una actividad económica de exportación y la construcción de infraestructura vinculada al comercio exterior y al desarrollo rural, donde vive la mayoría de la población. La educación adquiere mayor relevancia en su forma institucionalizada y sistemática en otros estadios de desarrollo, especialmente en los períodos preindustriales y de industrialización propiamente tales, en los que la tecnología más intensiva supone conocimientos de más alto nivel en la población. En suma, estos especialistas en educación estiman que el papel de la educación es similar y decisivo en todas las etapas del proceso de desarrollo, sin atender a las características que presenta cada estadio de desarrollo y los requerimientos que demanda.

Deformaciones mentales parecidas suelen encontrarse en los especialistas de salud pública y en seguridad social. Suelen ellos sobreestimar su actividad y asignar importancia a su sector sin relación a las responsabilidades a que podría estar llamado en cada etapa del desarrollo. Es decir, no construyen su modelo de análisis de esta rama social dentro del contexto de una teoría del desarrollo nacional, en la que se interconecten las repercusiones que otros sectores producen dentro del propio y en las que se precisen los impactos de un sector sobre los otros.

No obstante los desviacionismos de que adolecen algunos expertos en cuestiones sociales, a nuestro juicio los sociólogos latinoamericanos han ido

/evolucionando gradualmente

evolucionando gradualmente hacia el estudio de la problemática del desarrollo nacional dentro de una visión más totalizante que otros científicos sociales y han hecho importantes contribuciones para la interpretación de nuestra realidad, no obstante que la sociología carece aún del suficiente instrumental metodológico y analítico en comparación, por ejemplo, con el economista. Este último, gracias a los avances en la metodología, se ha ido enredando cada vez más en el perfeccionamiento de sus técnicas y ha ido perdiendo visión de los fenómenos fundamentales reduciendo su capacidad interpretativa.

En cambio, el sociólogo, con un instrumental analítico y metodológico menos desarrollado y una visión más totalizadora, ha logrado avances de gran interés para la apreciación de la realidad latinoamericana. Tal vez, lo que podría criticarse es que frente a la riqueza de sus diagnósticos, el sociólogo no ha logrado aún herramientas de planificación de lo que suele denominarse el "desarrollo social".

3. La crisis de la planificación y de los planificadores

Mucho se ha escrito y hablado acerca de la crisis de la planificación en el mundo subdesarrollado ^{44/}. Son conocidas las argumentaciones acerca de los obstáculos políticos, institucionales y administrativos que enfrentan los planes de desarrollo que se han formulado en América Latina; es decir, se conoce ya el caudal de consideraciones de carácter "objetivo" que ha frenado las experiencias de planificación económica y social. Pero poco se ha dicho acerca de las limitaciones que las ciencias y técnicas de la planificación empleadas han tenido; es decir, no se han examinado sino excepcionalmente los aspectos "subjetivos" que han comprometido el éxito de la planificación. ^{45/}

La mayoría de los planes de desarrollo que se han formulado en América Latina han partido de ciertos supuestos, y dentro de una concepción teórica importada desde el exterior, aunque con adaptaciones. En gran medida, las teorías sobre planificación que ha divulgado la CEPAL, tienen como trasfondo

^{44/} Ver ILPES: "Discusiones sobre planificación", Editorial siglo XXI, México 1966.

^{45/} Ver ILPES: "Reflexiones en torno a los problemas actuales de la planificación en América Latina", *ib. cit.*

el pensamiento keynesiano, el modelo Harrod-Domar, el modelo Leontief y otros esquemas metodológicos que permitieron en una primera instancia la elaboración de diagnósticos en América Latina y la formulación de proyecciones, y que después (a partir de 1960) se detallaron a nivel de planes de desarrollo de largo plazo.

Muchos de estos planes se basaron en principios como la racionalidad y el equilibrio, buscando, a través de los planes, la meta de lograr "un desarrollo armónico". A través de la utilización de modelos macroeconómicos se procuró dar a los planes el máximo de coherencia a las metas entre sí y a éstas en relación a los medios. Se trató en todo momento de lograr la "racionalidad formal" de los programas, prescindiendo un poco de los aspectos relacionados con la llamada "racionalidad material" o substantiva. Estos esquemas racionales de acción habrían de ser llevados a la práctica por mecanismos institucionales irracionales dentro de sistemas económicos irracionales; se pensaba que quienes tenían a su cargo la toma de decisiones, podrían tomar medidas, con base en los planes, que fueran racionales en la dirección propuesta por los planes. Sin duda, el principio de la racionalidad formal con que fueron concebidos los planes, se estrelló contra los intereses de los grupos sociales y las estructuras de poder, impidiéndose así el cumplimiento de la intencionalidad final en ellos contenida.

Con base en los principios de racionalidad formal y de coherencia en el comportamiento del sistema económico, la planificación trató de tener un carácter universalista, es decir, de abarcar todos los sectores económicos y sociales, procurando identificar su interdependencia para fijar una acción que atacara simultáneamente a todos los segmentos del sistema económico. En este sentido, muchos planes fueron completísimos desde el punto de vista de cubrir muchas áreas de actividad, y demoraron años en formularse, pero no precisaron con claridad las características de la imagen deseada del sistema económico a la que habría que llegar y mucho menos los problemas "de la trayectoria". Por lo general se proponían políticas, acciones y proyectos para todos los sectores, sin perfilar con mayor profundidad las políticas y los proyectos nacionales estratégicos, dentro de los sectores prioritarios.

El principio anterior llevó a un esfuerzo de previsión y cálculo bastante ambiciosos; se trató de cuantificar cada una de las magnitudes del sistema económico y de medir cada uno de los esfuerzos realizados a través del plan. El volumen estadístico y el esfuerzo de cuantificación que se observa en los planes es reflejo de una formación cuantitativista del ingeniero y del economista, transformados en planificadores, y que dio lugar a un avance metodológico bastante importante en América Latina en lo referente a técnicas de planificación, pero no condujo a facilitar la operatividad de la planificación, por cuanto los instrumentos para modificar las magnitudes mensuradas no estaban preparados para la tarea. Se produjo así un gran esfuerzo de cuantificación inoperante.

Otro aspecto al que se dio gran énfasis fue la idea del desarrollo equilibrado. La racionalidad formal, el enfoque universal, y la cuantificación tenían por objeto lograr un desarrollo con equilibrio. Se partía de la base que los distintos segmentos del sistema económico podrían ser movilizados en forma compatible, sin estrangulamientos, de manera de producir un avance de conjunto, en el que se eliminaran las hipertrofias de algunos sectores y las insuficiencias de otros. Pero el sistema económico es irracional y más bien históricamente ha tendido a crecer "a saltos", de modo que la maduración de proyectos de infraestructura o de carácter industrial hacen posible el desencadenamiento por arrastre de expansiones del sistema económico. Es decir, el desarrollo por lo general ha sido desequilibrado e inarmónico, y los planes de desarrollo no trataron de sacar provecho de ciertas fuerzas dinamizadoras existentes, para provocar a través del plan "saltos hacia adelante", sino que más bien propendieron a cuantificar pequeños crecimientos en las distintas esferas del sistema económico procurando un desarrollo armónico sin grandes sobresaltos. El paso de la situación resultante en el punto inicial de un plan de desarrollo a la imagen final prospectada, implica ~~recorrer~~ una trayectoria que quiebra el equilibrio existente en el punto de partida para llegar a un nuevo tipo de equilibrio en el punto final diseñado por el plan.

Si se examinan los supuestos en que se ha basado la planificación mencionada, se puede percibir que ellos provinieron esencialmente de la teoría económica tradicional y que solamente fueron ajustados algunos parámetros a

/la realidad

la realidad latinoamericana. En estos planes no existe análisis sociológico ni socio-político, habiéndose limitado a incluir metas y proyectos para los sectores (educación, salud y vivienda). Sobre estos aspectos ya existe conciencia entre los planificadores y se encaminan esfuerzos para reformular los supuestos y principios de la planificación dentro del área latinoamericana. La revisión de los principios y técnicas de planificación habrá de hacerse dentro del contexto de una teoría general del desarrollo nacional que permita formular diagnósticos totalizantes de carácter interpretativo, tal como se explicó en secciones anteriores; y la formulación integrada de estrategias de desarrollo para el largo plazo que se ejecuten en sus diversas fases a través de planes de mediano plazo y planes operativos anuales. En este proceso de revisión de conceptos, lo que ha de tratarse de hacerse con la planificación es asignarle una responsabilidad realista en la conducción del proceso de desarrollo. En economías primitivas, en las que procede iniciar la construcción del sistema económico y social, habrá que utilizar la planificación principalmente como herramienta de diseño del tipo de país a que se quiere llegar en un tiempo determinado y de identificar los proyectos nacionales (en especial de infraestructura y de exportaciones) que permitan la construcción del sistema económico. En este estadio de desarrollo, la visión global o macroeconómica ha de tener por objeto principalmente para identificar los proyectos estratégicos y las políticas económicas necesarias, pero la gran responsabilidad de la planificación se encuentra en el diseño de planes para los sectores estratégicos y programas de inversiones. En estadios de desarrollo más avanzados, cuando ya surgen muchas unidades productivas, fábricas, minas, fincas, etc., la planificación global va adquiriendo mayor responsabilidad como disciplina de coordinación para regular el sistema económico, y comienza a perder relevancia relativa el programa de inversiones en infraestructura, pasando a ganar importancia relativa la programación de los sectores sociales. Finalmente, en las economías ya industrializadas, el análisis global resulta fundamental y cobra gran importancia la coordinación de políticas económicas para asegurar su compatibilidad. En sus primeras fases, o sea, al comienzo del proceso de desarrollo, los planes provocan desarrollos desequilibrados y buscan dar un "salto adelante"; en cambio, cuando las economías ya se industrializan, los

planes procuran

planes procuran buscar un desarrollo armónico y equilibrado.

Conforme a las explicaciones de secciones anteriores, podría decirse que existen a lo menos tres tipos de planificación dentro del contexto de la teoría del desarrollo nacional. En las primeras etapas del desarrollo existe una "planificación para el crecimiento", que busca la ejecución de proyectos nacionales estratégicos para la construcción de infraestructura y de actividad exportadora. En etapas siguientes, es conveniente crear una "planificación para el desarrollo" que incluya políticas económicas, programas sociales, programas de industrialización, etc. debidamente integrados y que propenden a finalizar la construcción del sistema económico-social. Finalmente, en economías desarrolladas, existe más bien una "planificación para la expansión", en la que se busca la coordinación y el mejor funcionamiento del sistema económico para expandir todas las esferas del sistema económico-social aumentando sus tasas de incremento del producto por persona.

Mientras en las primeras fases del desarrollo la planificación pone énfasis en la medición de realizaciones en términos de infraestructura que se miden en unidades físicas (tantos kilómetros de carreteras, tantas unidades de energía hidroeléctrica, tantas toneladas de cemento, etc.) para simbolizar la construcción del sistema económico, en etapas posteriores se ha de poner el acento en la medición del proceso de desarrollo a través de agregados como el producto nacional y otros. En economías primitivas, el desarrollo no se mide tanto por el aumento del ingreso per cápita como por la magnitud del esfuerzo que se hace para construir el sistema económico. Estos proyectos tienen un período de maduración lento y sólo después de un tiempo maduran en términos de expansión del ingreso por persona. En las primeras etapas de desarrollo, las tasas de capitalización suelen ser altas, pero su impacto sobre el nivel de ingreso es retardado. Esto hace necesario evaluar los resultados de la planificación no en términos de la mera tasa de crecimiento del ingreso per cápita o de la tasa de inversiones.

Los planificadores han de ser, en consecuencia, profundos conocedores de la teoría del desarrollo nacional y tener una formación totalizante que les permita enfocar la problemática del desarrollo en un contexto más amplio que la ingeniería económica. Esta formación puede dar origen a un nuevo tipo de

/planificador que

planificador que deje de ser un mero cuantificador operativo de ciertos crecimientos y se transforme en un planificador intencionado, comprometido con el desarrollo, con capacidad de diálogo con las estructuras de poder y con fuerza suficiente para participar en el proceso de toma de decisiones vinculadas al plan y en la ejecución, revisión y evaluación de los planes.

4. La crisis de la ciencia administrativa y de los administradores

La necesidad de formular y ejecutar planes para acelerar el desarrollo ha puesto de manifiesto la conveniencia de revisar algunos conceptos de la ciencia administrativa. Esta se formuló y desarrolló principalmente en los países industriales como una consecuencia de los esfuerzos por dar eficacia al sistema capitalista. En su esencia, la ciencia administrativa recoge la idea de "racionalidad" e incluso algunos la denominan administración racional. El centro de sus preocupaciones es la "eficiencia".

Los principios y técnicas de la administración han sido recogidos por los países en vías de desarrollo, sin un examen a fondo de la validez que los conceptos de racionalidad y eficiencia tienen para los países atrasados, sino que por el contrario, se ha aceptado de lleno su aplicación dentro de sistemas económico-sociales que son irracionales y cuyo principal objetivo a corto plazo no es el de lograr un tipo de eficiencia parecida al de las empresas en sociedades industriales, donde lo que interesa primordialmente es aumentar la productividad por hombre ocupado. De los análisis y diagnósticos que realizan los expertos en ciencia administrativa surgen reformas, por lo general, inspiradas en la idea de racionalidad y que han de funcionar dentro de un sistema nacional y político que es de por sí irracional. No hay, pues, en sus planteamientos, muchas veces, una viabilidad intrínseca en estas reformas. En este sentido, es frecuente apreciar enormes esfuerzos por diseñar reformas de la estructura de la administración pública, haciendo una "distribución racional de funciones"; es decir, se aplican rigurosamente métodos de racionalidad formal, y se produce un vacío respecto de la racionalidad substantiva a la que dichas reformas ha de aplicarse, lo que conduce a la imposibilidad muchas veces, de adoptar las transformaciones sugeridas.

Se suelen acompañar las reformas a la estructura administrativa de cambios en los "sistemas" administrativos y existe una tendencia al efecto de

perfeccionar los mecanismos institucionales de regulación de los insumos. Así, por ejemplo, se tratan de fijar normas para establecer el sistema de abastecimiento, el sistema de personal, los servicios generales, etc., pero poco se hace respecto de la mejor forma de organizar aquellos insumos en función de objetivos, metas y propósitos, es decir, se da una exigua atención al problema de definir los "productos" a generar. Estos últimos deberían definirse en función de la estrategia general de desarrollo y de los planes de mediano y corto plazo, absorbiendo los énfasis en cuanto a la acción fijados en aquéllos. La reforma administrativa, en consecuencia, debería comenzarse en aquellas áreas de la administración que son estratégicas para el cumplimiento de los planes. Así, por ejemplo, si un plan enfatiza la construcción de infraestructura, la reforma administrativa debería concentrarse fundamentalmente en elevar el rendimiento del Ministerio de Obras Públicas y demás empresas que se ocupan de la infraestructura. No suele ocurrir de la manera descrita, por cuanto muchas veces los expertos en administración pública prefieren hacer un ataque horizontal a las fallas de la administración pública, abordando simultáneamente pequeñas reformas y avances en la totalidad de los organismos públicos, dando gran énfasis algunas veces a la regulación del servicio civil, tratando de introducir un sistema sobre la base del mérito. Esta aproximación, que suele atentar contra las posibilidades reales de países atrasados, donde el concepto del mérito es inexistente, suele conducir a la esterilización de los esfuerzos de reforma administrativa.

Por otra parte, son conocidas las fallas de que adolecen los administradores públicos en los países en vías de desarrollo y la incapacidad de los gobiernos para retener su mejor personal y utilizarlo en actividades estratégicas. Todos estos factores vienen conduciendo a una profunda crisis en la investigación, la enseñanza y la praxis administrativa.

5. La crisis de la ciencia política y de los políticos

La ciencia política es casi inexistente en los países en vías de desarrollo, donde lo que se ha desarrollado bajo tal nombre suele ser no otra cosa que el derecho constitucional. No obstante, la investigación en ciencias y técnicas políticas ha avanzado enormemente en los países desarrollados, mientras los

países atrasados mantienen un inquietante nivel de empirismo que los hace a veces ser políticamente más subdesarrollados que económicamente. Por lo general, las instituciones políticas en los países en vías de desarrollo fueron establecidas como un injerto por los poderes coloniales, y no obstante la independencia que han logrado, en lo sustancial el mundo subdesarrollado preserva la institucionalidad heredada. Las luchas que generan las aspiraciones populares, y que se expresan a través de los partidos políticos, los parlamentos, los sindicatos y las tribus, han hecho naufragar en muchos países el sistema de democracia representativa, provocando una crisis institucional que se agudiza y que tiene hondas consecuencias en el desarrollo político.

La crisis política suele conducir a regímenes de fuerza cuyo objetivo final es controlar el orden público y en los que se produce un "vacío de poder" en la maquinaria de promoción del desarrollo económico-social, paralizando muchas veces la dinámica que deberían tener.

Junto a la crisis de los sistemas políticos se viene produciendo también la crisis de los políticos. Estos están llamados a ser el centro del análisis totalizante y hacer posible la adopción de decisiones coherentes con las estrategias que ellos formulen. Desgraciadamente, la formación del político tradicional ha impedido que quienes deben orientar el gran proceso del desarrollo nacional carezcan muchas veces de capacidad para hacer un análisis totalizante que sea objetivo y profundo, lo que ha conducido a muchos a afirmar que el gran problema de muchos países en vías de desarrollo estriba en la carencia de liderato político.

La forma como se encamine la solución de la crisis política y la medida en que se cree una ciencia política para el desarrollo, serán las que decidan a la larga las posibilidades de perfeccionamiento de las estructuras de poder y su adecuación a las responsabilidades que plantea el desarrollo nacional.

Conclusiones

La problemática del desarrollo se ha venido agudizando en el último tiempo y ello ha llevado a intensificar la meditación en torno a la caracterización de los problemas del desarrollo y al diseño de formas de encarar el futuro. Los

nuevos problemas que se presentan al hombre son de tal complejidad que las formas tradicionales de análisis están caducando. El enfoque tradicional de las ciencias sociales como compartimentos estancos ha demostrado su esterilidad.

Surge ahora, para las nuevas generaciones, la responsabilidad de incorporar a su rebeldía cambios sustantivos en su manera de pensar. Ello provendrá, en el campo social, de un análisis totalizante e integrado que explique con certeza el comportamiento de las estructuras y los mecanismos del cambio. Desarrollar intensamente el análisis de los instrumentos del cambio es una tarea intelectual ineludible para la próxima generación.