Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1276
16 de junio de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

DESARROLLO ECONOMICO Y COOPERACION INTERNACIONAL */

*/ Este documento fue preparado por el señor Luciano Tomassini, en calidad de experto de la División de Comercio Internacional y Transporte de la CEPAL. Las opiniones expresadas en el mismo son de exclusiva responsabilidad del autor, pueden no coincidir con las de la Organización y no ha sido sometido a revisión editorial. Se presentó originalmente a un Seminario sobre "Gestión de la Cooperación Internacional", organizado por el Instituto para la Cooperación Económica Internacional y el Desarrollo (ICEPS) de Italia y la Secretaría de la CEPAL, que tuvo lugar en Roma, los días 15 y 16 de abril de 1993, en la sede del ICEPS. Esta iniciativa fue financiada con fondos del Gobierno de Italia, en el marco del Proyecto ITA/91/85, "Mejoramiento de la capacidad de gestión de los servicios exteriores de América Latina".

INDICE

	<u>Página</u>
I. PRESENTACION	1
II. EL PAPEL DE LA COOPERACION EN EL SISTEMA INTERNACIONAL	2
1. Cooperación y Conflicto en las Relaciones Internacionales	2
2. Los orígenes de la Cooperación Internacional	4
3. Cooperación y Desarrollo	5
III. LA COOPERACION INTERNACIONAL Y EL PROCESO DE DESARROLLO	7
1. La evolución de la teoría del desarrollo	7
2. La transformación de las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos	10
3. El nuevo paradigma socio-tecnológico	14
IV. LOS NUEVOS DESAFIOS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL	17
1. Los nuevos temas de la agenda de la Cooperación Internacional	17
2. Las nuevas modalidades de la cooperación	22
3. El papel de los Servicios Exteriores en la Cooperación Internacional	26

I. PRESENTACION

Para el Seminario sobre Cooperación Internacional, dirigido a los sectores económicos de los servicios exteriores latinoamericanos, organizado conjuntamente por la CEPAL y el ICEPS, se han preparado tres documentos. El primero, introductorio, se refiere a las relaciones entre desarrollo económico y cooperación internacional. El segundo, analiza las políticas, modalidades operativas y posibilidades ofrecidas por los países de la Comunidad Europea que desarrollan programas de cooperación internacional. El tercero, analiza las características y los cambios de las políticas y organismos vinculados con este tema en los países latinoamericanos.

Este documento introductorio tomó en cuenta, aunque sin reiterarlas, las informaciones empíricas, análisis y elementos de juicio contenidos en los otros dos.

II. EL PAPEL DE LA COOPERACION EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

1. Cooperación y Conflicto en las Relaciones Internacionales

El sistema internacional puede ser definido, en forma convencional, como la estructura o las tendencias que presentan las relaciones entre los distintos Estados que forman parte de una Comunidad Internacional en cada etapa histórica. La naturaleza de ese sistema ha sido definido, desde muy antiguo, en función del grado de orden o anarquía, de homogeneidad o diversidad, de cooperación o de conflicto que predomina entre sus distintos actores. Heródoto y Tucídides, Hugo Grocio y Maquiavelo, el Presidente Wilson y Adolfo Hitler, representaron en etapas muy distintas de la historia cada una de estas dos visiones acerca de la naturaleza del sistema internacional y de las fuerzas que lo mueven. La cooperación o el conflicto son un tema permanente en el estudio y la interpretación de las relaciones internacionales. La cooperación técnica internacional, aunque de origen contemporáneo y de contenido operativo, se inserta dentro de la primera de las interpretaciones mencionadas y constituye un elemento esencial para su viabilidad y vigencia.

Está implícito en todo ello que la cooperación es una de las responsabilidades y tareas más antiguas de la Diplomacia. Ya el Diccionario Littré definía la cooperación y la negociación como "la acción de solucionar los diferendos públicos, sobre todo los internacionales". El Dictionnaire Diplomatique señala que la "negociación y cooperación son la razón de ser, no solamente del agente diplomático en cuanto jefe de misión, sino de la diplomacia en su conjunto", y que todas las otras formas de la acción oficial de un diplomático le están subordinadas. El Diccionario Garniere-Pagés estima que la cooperación comprende casi todo el campo de la diplomacia. Uno de los tratados más antiguos sobre el Embajador y sus funciones, publicado por Abraham de Wickefort en 1679, definía al embajador como un ente "mensajero de la paz" y estimaba que su función principal "consiste en mantener una comunicación efectiva entre los príncipes" que preserve de la amenaza del conflicto los intereses de sus súbditos. François de Callières estimaba en el siglo XVII que los estados europeos eran "miembros de una sola república" y que "ningún cambio importante puede producirse en alguno de ellos sin afectar la condición de los otros". Un siglo y medio más tarde, en 1809, A.H.L. Heeren señalaba que las naciones que protagonizaban el concierto europeo "se parecían unas a otras en sus costumbres, su religión y su cultura, y estaban conectadas por intereses recíprocos". El propio Carl von Clausewitz, quien declaró que "la guerra es la continuación de la política y de la diplomacia por otros medios", también reconoció que "si consideramos la comunidad estados europeos de hoy --al promediar el siglo XIX-- encontraremos que el conjunto de intereses de esos estados y sus pueblos están entrelazados de la manera más variada y más cambiante".

Sin embargo, una vez roto ese concierto europeo basado en el equilibrio del poder, a causa del surgimiento de potencias reivindicativas que habían estado excluidas de éste y de la exacerbación de los nacionalismos, esa antigua visión en última instancia armoniosa de la diplomacia y las relaciones internacionales cedió paso a interpretaciones contrapuestas y a escuelas rivales. El siglo XX ha estado dominado por la escuela realista o clásica de las relaciones internacionales. Ella estima que éstas son protagonizadas por un puñado de estados nacionales que subordinan todos los demás intereses de sus respectivas sociedades a la preservación de su seguridad. A la que, finalmente entienden en términos militares, procurando maximizarla mediante la acumulación de recursos de poder.

Las grandes conflagraciones que se sucedieron desde la guerra franco-prusiana de 1870 hasta la Segunda Guerra Mundial en 1939 dieron pie a esa doctrina. Sin embargo, ésta nunca dejó de tener opositores. Los países aliados que triunfaron en la Primera Guerra Mundial, encabezados por el Presidente Wilson de los Estados Unidos, propusieron una visión "idealista" de las relaciones internacionales. Según ella, el uso de la fuerza para dirimir los conflictos entre las naciones podría ser desterrado mediante la creación de mecanismos pacíficos de solución de controversias, ejercidos por instancias multilaterales de seguridad colectiva.

Ese fue el origen de la Sociedad de las Naciones. Su fracaso y la guerra de 1939 llevaron rápidamente al desprestigio de la nueva doctrina, y al resurgimiento de la escuela clásica. Fue esta la que inspiró la política internacional de las naciones durante la Segunda Guerra Mundial, el mundo de posguerra y el de la Guerra Fría.

La organización de las Naciones Unidas y los organismos económicos de Bretton Woods fueron imaginados antes de finalizar la conflagración bélica, con el objeto de establecer una especie de sector público internacional destinado a hacer prevalecer la cooperación sobre el conflicto en los terrenos político y económico. La división del mundo en dos mitades antagónicas, y el estallido de la Guerra Fría, debilitaron las promesas que dichas organizaciones contenían. Fue necesario esperar hasta fines de los años sesenta o los inicios de los años setenta, y al cambio de época que este período representa, para que la visión realista de las relaciones internacionales comenzara a ceder paso a aquella basada en la necesidad de la cooperación.

Tres megatendencias alteraron fundamentalmente este escenario. La primera radica en el proceso de transnacionalización, basada en la fragmentación internacional del ciclo productivo y de la organización de las empresas, redistribuyó a través del planeta las actividades industriales, el origen de las innovaciones tecnológicas, el diseño y la distribución de los productos finales, el financiamiento y los servicios, dando lugar a un proceso de globalización mundial. La segunda fue el avance de la distensión, que culminó con el desmantelamiento del muro de Berlín, la disolución del estado soviético y la transformación de los países de Europa del Este. Ello puso término de la Guerra Fría, redujo drásticamente la importancia de los intereses relacionados con la seguridad estratégica, valorizó aquellos vinculados con la libertad, los derechos humanos, la democracia, el desarrollo económico, el bienestar social y la calidad de la vida. La tercera que está detrás de las dos tendencias señaladas, radica en la difusión de un nuevo paradigma socio-tecnológico. En virtud de él, las tecnologías y los sectores productivos tradicionales fueron reemplazados por otras cadenas tecnológicas y otros sectores líderes, basados en la información y en el conocimiento. Este documento abordará tal tema más adelante.

En el mundo actual, el poder o la competitividad internacional de las naciones se basa cada vez más en el conocimiento y su aplicación a actividades productivas o vinculadas con la calidad de vida, y en la interacción entre el creciente número de agentes económicos y sociales de los cuales depende la generación y utilización de ese conocimiento. Ello porque el conflicto ha pasado a ser cada vez más disfuncional y la cooperación más necesaria. El reconocimiento de esta tendencia debería guiar las relaciones internacionales, la política exterior de los países y el proceso de cooperación internacional en su conjunto.

2. Los orígenes de la Cooperación Internacional

Desde que los organismos económico-sociales de las Naciones Unidas iniciaron su labor, los países en desarrollo miembros de ella manifestaron el deseo de obtener cooperación técnica, para ayudarlos a resolver los problemas que enfrentaban en la esfera económica-social. La Asamblea General, en su Segundo Período de Sesiones, adoptó la resolución 52 que recomendaba al Consejo Económico Social estudiar los medios para hacerlo. Ese mismo año 1947, el Consejo aprobó dos resoluciones sobre la asistencia técnica, como entonces se denominaba el proceso de cooperación.

La primera de estas resoluciones --la número 43 (IV)-- solicitaba al Secretario General que estudiara "los métodos de asesoramiento e información y de suministro de expertos a los países que soliciten tal asistencia, a fin de ayudarlos a organizar la administración de los servicios sociales", incluyendo la formación del personal de esos servicios. La segunda, de carácter más general, encargaba al Secretario General el establecimiento de una entidad dedicada a prestar cooperación técnica "a los países menos desarrollados para ayudarlos en su desarrollo". Estas resoluciones dieron origen al programa de asesoría de las Naciones Unidas en el campo económico-social. Tal programa fue muy positivo, a pesar de sus limitados recursos.

El Programa de Asistencia Técnica, de carácter más institucional, nació por la resolución número 200 (III), de 1948. Estaba orientado a "prestar asistencia técnica a los países subdesarrollados en sus programas de desarrollo económico". Esta asistencia debía consistir "en expertos que actuarían en los países; en la formación en el extranjero de especialistas de los países insuficientemente desarrollados; en organizar la formación de técnicos locales en los propios países; en ayudar a los gobiernos en procurar el personal, el material y los suministros técnicos necesarios, y en organizar servicios que puedan favorecer el desarrollo económico, como seminarios sobre problemas especiales de desarrollo, así como en intercambio de informaciones actualizadas sobre los aspectos técnicos de dicho proceso".

La resolución fijó ciertos criterios que debían orientar la cooperación internacional y que, aunque ésta ha cambiado muchas veces hasta ahora, mantienen su plena vigencia. Entre ellos, que la asistencia técnica no podrá ser pretexto para la injerencia económica o política por parte de un país extranjero en los asuntos internos del país interesado; que no irá acompañada de ninguna consideración de carácter político; que deberá responder a las necesidades del país interesado; que se proporcionará, hasta donde sea posible, en la forma deseada por dicho país; que se guiará, fundamentalmente, por los más altos niveles de calidad y de competencia técnica; que sólo se proporcionará a los gobiernos o por conducto de ellos. Este último criterio, como más adelante se señala en diversas oportunidades, pese a mantener su vigencia, se ha vuelto cada vez más difícil de compatibilizar. El actual sistema internacional ya no está solamente constituido por estados soberanos y opera en un mundo caracterizado por un desarrollo creciente de la sociedad civil organizada.

Así comenzó el Programa Regular de Asistencia Técnica para el Desarrollo Económico. Fue financiado con presupuesto de las Naciones Unidas, pese a resistencias y críticas de los países industrializados. Dos meses más tarde, sin embargo, el Presidente Truman, de los Estados Unidos, incluyó en el programa inaugural de su segunda administración el llamado Punto Cuarto. Proponía un programa de asistencia técnica masiva para el mundo subdesarrollado. Muy pronto, esto daría origen al Programa Ampliado de Asistencia Técnica en las Naciones Unidas. En la fundamentación de este programa, el Presidente Truman decía: "Más de la mitad de la población del mundo vive en condiciones cercanas a la miseria. Su alimentación es inadecuada. Son víctimas de la enfermedad. Su

economía es primitiva y estancada. Su pobreza es un obstáculo y una amenaza, tanto para ellos como para las regiones más prósperas. Por primera vez en la historia, la humanidad posee los conocimientos y la habilidad para enfrentar los sufrimientos de esa gente. Estados Unidos tiene un lugar prominente entre las naciones en el desarrollo de técnicas industriales y científicas ... Creo que debemos poder a disposición de los pueblos amantes de la paz nuestro acopio de conocimientos técnicos para ayudarlos a realizar sus aspiraciones de una vida mejor y, en cooperación con otras naciones, debemos estimular la inversión de capital en las regiones que necesitan desarrollarse". Esta histórica decisión dio a la cooperación internacional la legitimidad y el vigor que precisaba.

Tal vez por ello, y en adición a lo anterior, poco después las Naciones Unidas crearon el Fondo Especial. La fusión del Programa Ampliado de Asistencia Técnica con el Fondo Especial dio origen al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por resolución 2029 (XX), en 1965.

El concepto de la cooperación internacional, como un instrumento de ayuda de los países industrializados a los países en desarrollo, se había internalizado en la comunidad internacional. Pronto, los países desarrollados fijaron políticas para otorgarla. Organizaron programas bilaterales de cooperación internacional y crearon agencias para administrarlos.

3. Cooperación y Desarrollo

Debe establecerse nítidamente el hecho que, desde sus orígenes hasta ahora, la cooperación internacional ha estado vinculada con los problemas del desarrollo, esto es, con las dificultades creadas por el desarrollo económico y social en los países menos avanzados.

Cabe destacar que las políticas de cooperación bilaterales y las de los organismos multilaterales distinguen cuidadosamente la cooperación para el desarrollo de la cooperación para la paz. Ello, no obstante que ambas políticas convergen en sus objetivos. Como dijera Juan XXIII, en el mundo de hoy el desarrollo constituye el nuevo nombre de la paz.

Las primeras formas de asistencia técnica, o de cooperación internacional, han evolucionado constantemente. Se han ido adaptando a las estrategias de desarrollo de los países receptores y a los puntos de vista de los países donantes, en cada una de las etapas porque han atravesado unos y otros. Como resultado, periódicamente se han producido cambios más o menos importantes en la orientación y las modalidades que presenta este proceso. Por otra parte, este nunca dejó de enfrentar objeciones y críticas. Como ya se dijo, en el sistema internacional contemporáneo coexisten permanentemente la posibilidad de la cooperación con la tendencia al conflicto. En todo caso, hay que reconocer que, de hecho, las objeciones no fueron capaces de destruir este proceso. Es interesante recordar que una obra importante sobre esta problemática, publicada hace algunos decenios, comparó la pugna entre estas dos escuelas con la opción entre "espadas y arados" para promover el desarrollo de las sociedades nacionales y de la comunidad internacional.

Por último, no por obvio es menos necesario recordar que los recursos asignados a programas de cooperación internacional --multilaterales o bilaterales-- provienen del presupuesto de los estados nacionales. Por lo tanto, compiten con el resto de los requerimientos que recaen sobre recursos fiscales generalmente escasos. Debido a ello, su asignación es siempre objeto de delicadas negociaciones y su monto puede variar de conformidad con el ciclo económico, pese al compromiso de los países industrializados --asumido hace más de tres decenios-- de asignar un 0.7% de su ingreso nacional a este tipo de programas.

III. LA COOPERACION INTERNACIONAL Y EL PROCESO DE DESARROLLO

1. La evolución de la teoría del desarrollo

La cooperación internacional fue concebida como un instrumento al servicio del proceso de desarrollo económico y social. Este proceso constituye el principal canal por donde transitan las relaciones internacionales de los países subdesarrollados. Dentro de ellas, y de la política exterior de esos países, la cooperación internacional ocupa un lugar muy destacado. Sin embargo, y por esta misma razón, los cambios experimentados durante los últimos decenios por la teoría y la práctica del desarrollo económico han determinado cambios similares en la dirección y las formas de acción de la cooperación internacional. De allí la conveniencia de recordar aquellos cambios.

La preocupación por el desarrollo surgió con fuerza durante el período de posguerra. Sin embargo, a partir de fines de los años sesenta sufrió un prolongado eclipse, que contribuyó a desvincular el análisis de los aspectos políticos y económicos en el estudio y la práctica de la política exterior y las relaciones internacionales.

El problema del desarrollo, como una situación particular dentro de la evolución económica del mundo contemporáneo y como una cuestión especial dentro de la disciplina económica, se plantea fundamentalmente con el surgimiento de los países subdesarrollados. Entre ellos, los países de América Latina, junto con el subcontinente indio, se contaron entre los primeros en tomar conciencia del problema, analizarlo en profundidad y buscar diversas soluciones.

Tres eventos históricos influyeron decisivamente para que este problema adquiriera importancia internacional. El primero fue la gran depresión de los años treinta, con su secuela de estancamiento, desempleo, contracción de la demanda y reducción del comercio en los grandes centros industriales, y el consiguiente derrumbe de los precios de las materias primas que exportaban los países de la periferia.

La Segunda Guerra Mundial, constituyó el siguiente evento decisivo. Profundizó y prolongó durante largo tiempo la desarticulación de los intercambios internacionales. Además, reorientó las prioridades de la comunidad internacional hacia la reconstrucción de los países devastados por la guerra y a la contención de la amenaza soviética, en desmedro de los intereses y expectativas de los países subdesarrollados.

El tercero fue el gigantesco proceso de descolonización que se inició durante la segunda posguerra y que incorporó a más de cien nuevas naciones a la comunidad internacional.

Aunque los países latinoamericanos se hayan contado entre los primeros en tomar conciencia de esta problemática --y sufrieran particularmente el impacto de los fenómenos anteriormente mencionados-- la preocupación por este problema y la teoría del desarrollo surgen simultáneamente en diversas partes de manera dispersa. Al mismo tiempo, si bien puede considerarse que, sobre todo en sus orígenes, existe una suerte de mainstream development economics, la explicación acerca de las causas del subdesarrollo y la elección de las estrategias más adecuadas para superarlo cambian de énfasis con el tiempo. Gradualmente presentan un abanico de opciones cada vez más amplio. Los programas de cooperación internacional acusan el impacto de estos cambios y se transforman con ellos.

En un comienzo, el énfasis central --en lo que se refiere a las causas del subdesarrollo y a sus posibles soluciones-- tendió a colocarse en la acumulación de capital. El subdesarrollo de las nuevas naciones se explicaría fundamentalmente por su falta de recursos para inversiones productivas. Escribiendo en 1953, el historiador económico británico Maurice Dobb sostenía que "el principal factor que determina la productividad de un país es su riqueza o pobreza en bienes de capital o de producción: yo pienso que no podríamos equivocarnos --agregaba-- si consideráramos la acumulación de capital, entendida como el aumento en el stock de instrumentos de producción disponibles, como el eje del proceso de desarrollo económico". Explicando esta falta de recursos de inversión, ya en 1951 el economista hindú Ragmar Nurkse lo había atribuido al "círculo vicioso de la pobreza". Esto explicaba la incapacidad de esas sociedades para generar ahorros susceptibles de canalizarse hacia la inversión. Tal incapacidad junto con la tendencia decreciente de los precios de sus productos de exportación --en general productos primarios--, generaban lo que dio en llamarse la doble brecha del comercio y del ahorro.

Entre las variaciones sobre el tema se encuentra la tesis del profesor de origen austríaco Paul Rosenstein-Rodan. Planteó la necesidad de que el esfuerzo de inversiones necesario para iniciar el desarrollo se hiciera en forma masiva y simultánea, a través de lo que denominó el big push. Para él, "lanzar a un país en un proceso de desarrollo autosostenido es algo parecido a conseguir que un aeroplano despegue de la pista; hay una velocidad crítica inicial que debe ser sobrepasada antes que el avión se eleve".

Tres años más tarde, en plena década de los sesenta, el historiador económico norteamericano W.W. Rostow lanzó su famosa hipótesis sobre las etapas del desarrollo económico. Este proceso, sostiene, debe recorrer etapas claramente caracterizadas. En las economías antiguas, la concepción del mundo es prenewtoniana, los métodos de producción son limitados, una enorme proporción del producto proviene de la agricultura, existe muy poca movilidad social y el sistema de valores es fuertemente fatalista.

La etapa de creación de las precondiciones para el desarrollo se distingue por la difusión de la idea de que el progreso económico es posible. Se expande la educación y aparecen los primeros empresarios y banqueros, se incrementa la inversión, principalmente en infraestructura y en la explotación de materias primas, el volumen del comercio aumenta y aparecen las primeras actividades manufactureras.

La tercera y decisiva etapa es el período del take off, que se caracteriza por tres condiciones básicas: la tasa de inversión aumenta sustancialmente, de alrededor del 5% del ingreso nacional a más del 10%; se desarrollan sensiblemente diversos sectores industriales, y emerge rápidamente una estructura institucional favorable al desarrollo. Esta etapa implica "un intervalo decisivo en la historia de una sociedad en que el desarrollo llega a constituir su condición normal y en que las antiguas barreras y resistencias a este proceso son sobrepasadas". La etapa del take off es seguida por un proceso de desarrollo autosostenido. En él, los sectores líderes en fortalecen, y establecen vinculaciones hacia adelante y hacia atrás, que dinamizan el resto de la economía.

Ya con anterioridad, algunos economistas habían observado que la acumulación de capital no bastaba para asegurar el desarrollo. Había que superar ciertas barreras estructurales que se oponían al proceso en las sociedades subdesarrolladas. Entre ellas, su debilidad tecnológica, la estrechez de sus mercados, el carácter tradicional de sus sistemas productivos --basados en la agricultura--, las fuertes desigualdades sociales, la falta de calificación de la fuerza de trabajo, y sobre todo, la asimetría

de su comercio exterior. Este último, caracterizado por una persistente tendencia al deterioro de los términos de intercambio entre el precio de las materias primas que exportaban y el de las manufacturas y bienes de capital que debían importar para mantener el desarrollo. Trabajaron paralelamente en la formulación de dicha tesis el profesor Hans Singer, en Inglaterra, y el gran pensador económico latinoamericano Raúl Prebisch, desde la cobertura de la CEPAL.

No es tampoco casualidad, como se señala en otro documento de este seminario, que la cooperación internacional, en su primera etapa, haya sido entendida fundamentalmente como un instrumento destinado a incrementar la transferencia de recursos financieros hacia los países en desarrollo, a fin de capacitarlos para realizar las inversiones productivas necesarias para su crecimiento económico. Las primeras instituciones financieras multilaterales fueron creadas dentro de tal espíritu. La asistencia técnica aparece con posterioridad a la asistencia financiera y es concebida como un instrumento de apoyo a procesos de carácter fundamentalmente económico.

La teoría del desarrollo contó, a poco andar, con importantes aportes originados en otras vertientes de las ciencias sociales. Aunque costó mucho que esos aportes se incorporaran a la denominada mainstream development economics, es necesario tomarlos en cuenta, porque eventualmente motivaron un cambio en la concepción de este proceso. Una de estas vertientes estudió las interrelaciones existentes entre la personalidad, por una parte, y la estructura social y el desarrollo económico, por la otra, concluyendo que este último proceso supone, fundamentalmente, modificar la estructura de la personalidad predominante.

David Riesman contrastó, a partir de diversas experiencias, las características de la personalidad tradicional con las de la personalidad autónoma, los de la personalidad orientada desde adentro a aquella orientada desde afuera, o de la personalidad autoritaria con la personalidad innovativa. Y sostuvo que estas diferencias constituyen la condición básica para transitar desde una sociedad tradicional a una sociedad moderna, para romper el estancamiento e iniciar el desarrollo.

David Mc Lelland, por su parte, llegó a la conclusión que el desarrollo se inicia cuando la personalidad pasiva, que constituye la base de las sociedades tradicionales, es reemplazada por otra impulsada por la "motivación al logro". Cuando las personas, en lugar de adherir al status quo, tienden a aventurarse en iniciativas innovativas y arriesgadas.

Singularmente importante por su poder analítico es la obra de Talcott Parsons (1951). Se trata del más influyente fundador de la sociología contemporánea, quien estudió las diferencias entre las sociedades tradicionales y las modernas, y las condiciones que hacen posible el tránsito de unas a otras, en función de cinco variables básicas. El comportamiento de los miembros de una sociedad tradicional tiende a ser adscriptivo, estando determinado por las costumbres del grupo. En una sociedad moderna, en cambio, es opcional, buscando menos la conformidad con el grupo que el logro del individuo. En una sociedad tradicional el comportamiento corriente tiende a ser prescriptivo, obedeciendo a los valores y normas preestablecidas. En una sociedad moderna, es básicamente electivo, fundado en un cálculo racional de opciones y ventajas. La conducta de los miembros de una sociedad tradicional tiende a contar con una fuerte tonalidad afectiva, vinculada al grupo y a la localidad a que pertenece el individuo. En una sociedad moderna, se caracteriza por su neutralidad afectiva. El papel de las personas en una sociedad tradicional suele ser difuso, pudiendo aunar atributos propios de la autoridad religiosa, política y hasta medicinal, o labores agrícolas, artesanales, y domésticas en forma indistinta. El papel de los individuos en las sociedades modernas, en tanto, tiende a ser altamente específico. Las conductas en una comunidad tradicional son particularistas,

teniendo como marco referencial las condiciones peculiares de grupo, tiempo y lugar en que el actor está inmerso. En una sociedad moderna, las conductas son más universalistas y permanecen siempre abiertos a una mayor gama de experiencias, buscando escoger aquellas que puedan redundar en una mayor realización.

Gino Germani, por su parte, tradujo estas ideas en el seno de las sociedades latinoamericanas, a través del énfasis que puso en el contraste entre la acción prescriptiva y la acción electiva que predomina, respectivamente, en una sociedad tradicional y en una sociedad moderna (1961).

Esta apertura de la teoría del desarrollo hacia otras áreas de las ciencias sociales distintas de la economía, generó un cambio. En una segunda etapa, la cooperación internacional comenzó a orientarse hacia la promoción del proceso de modernización de las sociedades en vías de desarrollo. Intentó influir en el cambio de las actitudes de sus miembros y de la estructura de tales sociedades. Lo hizo a través de un mayor énfasis en el apoyo al desarrollo social y a los sectores de la educación, la ciencia y la tecnología.

En la actualidad, como consecuencia de las duras y fecundas lecciones dejadas por los últimos decenios, el concepto del desarrollo se ha ampliado. Con ello, también el concepto de la cooperación internacional ha experimentado variaciones importantes.

Ello ha significado que la cooperación extienda el escenario de sus preocupaciones, modifique sus modalidades de acción y requiera de nuevos estilos institucionales. Estas últimas innovaciones requieren que el sistema de política exterior de los países tengan mayores responsabilidades.

2. La transformación de las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos

En el caso de los países latinoamericanos, a partir de 1950 --e incluso antes-- la mayoría de los países de la región adoptó una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. Dicha estrategia parecía adecuarse a las condiciones de la época. La economía internacional no demostraba estar en condiciones de ser el motor del crecimiento de América Latina.

Mucho se ha destacado la influencia que ejerció en dicho proceso un grupo de economistas reunidos en la CEPAL bajo el liderazgo del Doctor Raúl Prebisch. Es cierto que también se ha explicado que esas ideas constituyeron, en buena medida, una racionalización de la experiencia económica de los gobiernos latinoamericanos a partir de la depresión de los años treinta y de la guerra.

Esa visión del crecimiento económico fue ampliamente aceptada en varios sentidos. Primero, desde un punto de vista macroeconómico, debido a que percibía a los mercados interno e internacional como insuficientes para transformarse en el motor del desarrollo para ese grupo de países. La desconfianza de dicha visión en la capacidad del ahorro interno estaba acompañada por una profunda preocupación por las restricciones al ingreso de los recursos externos, generada en la tendencia al deterioro de los términos de intercambio de dichos países. De allí la recomendación de sustituir mediante producción interna una creciente gama de productos que antes se importaban, reservando las escasas divisas disponibles para la adquisición de los equipos e insumos básicos que requería el desarrollo.

Segundo, y en un plano más microeconómico, la visión latinoamericana subrayaba la existencia de distorsiones y discontinuidades. Ellas impedían la operación normal de los mercados, el funcionamiento correcto del sistema de precios, una distribución equitativa de la propiedad de los medios de producción y de la tierra, un desarrollo industrial dinámico y, en general, la creación de empleos, la movilidad social, la calificación de los recursos humanos y una justa distribución del ingreso. Estos dos elementos hacían necesaria una fuerte intervención del Estado en la economía.

El resultado de esa estrategia durante los treinta años siguientes fue verdaderamente impresionante. El producto interno bruto de la región creció a una tasa media superior al 5.5% anual. Un ritmo que superó no sólo el que registraron otras regiones del mundo en desarrollo, si no también al de la mayor parte de los países industrializados. Y fue superado solamente por los países exportadores de petróleo, los países socialistas y el Japón. Durante ese período, la producción de la región se cuadruplicó, mientras la producción industrial y el comercio exterior crecían aún más aceleradamente. No obstante el impacto adverso de una alta tasa de crecimiento demográfico, el producto medio por habitante en América Latina aumentó a un ritmo cercano al 3% anual, alcanzando un nivel superior a US\$ 1 300, hacia 1980.

Dicho crecimiento fue acompañado de un intenso proceso de inversión y transformación productiva. La capacidad industrial de la región se diversificó considerablemente. Esto hizo posible satisfacer con producción interna la casi totalidad de la demanda de bienes de consumo y una parte importante de la de bienes intermedios y de capital. También permitió iniciar --hacia el final del período-- una creciente diversificación de las exportaciones latinoamericanas, con una participación mayor de bienes manufacturados. La agricultura se transformó gradualmente. Se amplió de manera extraordinaria la infraestructura, antes casi inexistente. Todo ello fue acompañado de un notable proceso de desarrollo institucional, en donde tanto el Estado como la sociedad civil eran sumamente débiles. El Estado pudo asumir así un papel promotor en la aplicación de esa estrategia, lo cual concordaba con las tendencias predominantes en la época. La gran depresión de los años treinta, la guerra y la reconstrucción, habían hecho necesario un Estado grande e interventor.

Pese a los esfuerzos desplegados por los países latinoamericanos desde el término de la guerra para obtener asistencia financiera externa en la comunidad internacional, en general, y en los Estados Unidos, en particular, ésta no se materializó sino hacia fines de ese período. Ello coincidió con la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, en 1959, y con el lanzamiento de la Alianza para el Progreso, en 1961. Dentro de estos programas, así como también en los que venía ejecutando el Fondo Especial de las Naciones Unidas (posteriormente el PNUD), la cooperación técnica internacional desempeñó un papel muy importante. Se orientaron fundamentalmente a mejorar el proceso de movilización de recursos internos para fines de inversión, lo cual era coherente con las teorías del desarrollo prevalecientes en esa época.

La cooperación internacional fue responsable de la creación, en todos los países, de oficinas nacionales de planificación, bancos de desarrollo orientados principalmente al sector industrial, la reforma del sector agrícola, el establecimiento de sistemas tarifarios en el sector de los servicios públicos, etc. Paralelamente, y con cierta posterioridad, su acción se centra también en el fortalecimiento de la ciencia y la tecnología en los países latinoamericanos. Esto, naturalmente, va acompañado de esfuerzos encaminados a la modernización de la educación superior.

Hacia fines de los años sesenta, tal modelo de desarrollo entró en una fase de agotamiento o de crisis. La sustitución de importaciones no cumplió las expectativas que se esperaban en el largo

plazo: reducir el coeficiente de importaciones, construir una industria eficiente y, eventualmente, ser capaz de exportar y generar divisas. La insistencia en la protección, necesaria en un comienzo, generó una industria poco competitiva, orientada hacia el mercado interno e incapaz de exportar y de adquirir divisas.

En tanto, paradójicamente, el mantenimiento de ese parque industrial determinó la sustitución de bienes de consumo por crecientes importaciones de bienes de capital, insumos y bienes intermedios. Dicho resultado estuvo acompañado de varios desequilibrios importantes. El proteccionismo indujo tasas de cambio sobrevaluadas, que actuaron como una especie de impuesto a las exportaciones. Por otra parte, esta estrategia brindó excesiva protección a la industria a expensas de la agricultura, que contó con precios artificialmente bajos y siguió absorbiendo en forma improductiva a la mayor parte de la fuerza de trabajo. Un tercer desequilibrio se manifestó en el ámbito fiscal. A falta de recursos externos derivados de las exportaciones, los subsidios al sector industrial tuvieron que provenir de los impuestos. Ello alimentó una tendencia a los desbordes inflacionarios. Por último, naturalmente, esta estrategia siempre provocó fuertes desequilibrios externos.

Los comienzos de un largo y fluctuante ciclo recesivo en los países industrializados, y el aumento de los precios del petróleo en 1973, precipitaron la crisis del modelo. La mayoría de los países de la región trató de paliar la situación con una mezcla de habilidad e imprevisión, apelando al endeudamiento externo. Este fue posible gracias al renacimiento de los mercados financieros internacionales --desaparecidos en los años treinta--, como consecuencia de la acumulación de una gran liquidez internacional provocada por políticas antirrecesivas de los países industrializados y por los excedentes financieros de los países petroleros. Tal liquidez debió ser reciclada por la banca privada.

Con la perspectiva que da el tiempo, hoy día puede afirmarse que los créditos externos no sólo fueron buscados por los países latinoamericanos, sino también insistentemente ofrecidos por la banca internacional. Su interés era diversificar los riesgos, colocando sus recursos entre clientes que antes no eran elegibles.

Ese flujo de créditos externos fue beneficioso en un comienzo. Se otorgó sin condicionalidad alguna y a tasas reales de cambio muy bajas o simplemente negativas. Su contribución fue decisiva para que América Latina se desvinculara en parte de un ciclo externo adverso y continuara creciendo durante los peores años de la crisis, entre 1974 y 1976. Pero como la deuda, en general, había sido contraída a tasas de interés variables, hubo otras derivaciones. Cuando a principios de los años ochenta dichas tasas se dispararon ante nuevas turbulencias en el escenario económico internacional, los países de la región bruscamente experimentaron dificultades de pago insuperables, que se materializaron a partir de 1982.

Esta historia, y la que sigue, es todavía reciente y suficientemente conocida. El riesgo de la deuda contraída no se distribuyó equitativamente entre los deudores, los acreedores, las autoridades monetarias de los países de estos bancos y los organismos financieros internacionales. Recayó fundamentalmente en los primeros. Sindicatos de bancos privados se encargaron de negociar bilateralmente con los países deudores sucesivas reprogramaciones del pago de los intereses de la deuda acumulada. La insuficiencia de esta solución condujo posteriormente a la intervención oficial de los países acreedores, principalmente los Estados Unidos. Este lo hizo a través del Plan Baker y el Plan Brady, que implicaban que a cambio de las políticas de ajuste que estaban llevando a cabo

los países endeudados, los bancos internacionales --que se habían retirado de la región-- iban a volver a darle nuevos créditos para facilitar el pago de los intereses. El FMI, por su parte, pasaba a desempeñar el rol de promotor y garante de este tipo de acuerdos, que sólo se lograron a medias.

Las políticas de ajuste tenían por objeto, naturalmente, contraer las importaciones, reducir el gasto público y generar los recursos necesarios para el servicio de la deuda. El crecimiento económico de la región se detuvo durante la mayor parte de los años ochenta. La consecuencia social de tal situación fue dramática. Hacia 1990, el ingreso per cápita de los latinoamericanos había retrocedido al que existía trece años antes. Fue lo que determinó que este período fuera calificado como la "década perdida".

Durante ese lapso la cooperación internacional perdió casi toda la importancia que había alcanzado anteriormente. Durante la época de los créditos fáciles, los países de la región dejaron de acudir a los organismos financieros oficiales. En la década de los sesenta, el 80% de la deuda de los países latinoamericanos era de origen público, y sólo el 20% de origen privado. Tal proporción se invirtió exactamente durante el decenio siguiente. Todo ello, en un contexto en que la deuda acumulada por los países de la región se decuplicó en 10 años. Pasó de cerca de US\$ 40 000 millones, a fines de los años sesenta, a alrededor de US\$ 400 000 millones, a comienzos de los años ochenta.

Como consecuencia de este fenómeno, también perdió importancia relativa la asistencia técnica para nuestros países, pues ella suele ir asociada con la cooperación financiera. Tal situación se vio agravada en aquellos países en que rigieron gobiernos militares. Mientras estos se mantuvieron en el poder, muchos países industrializados suspendieron los programas de asistencia técnica y sus esfuerzos de cooperación se orientaron, en alguna medida, hacia organizaciones no gubernamentales.

Hacia fines de los años ochenta, los países latinoamericanos, con o sin la asesoría de los organismos internacionales, fueron llegando a la conclusión de que era necesario ir más allá de las políticas de ajuste. Que era menester diseñar estrategias que les permitieran reanudar el crecimiento. Ello se tradujo en un conjunto de reformas económicas. Su coherencia y extensión equivalen, en la práctica, a una nueva estrategia de desarrollo. Se orienta a estimular el funcionamiento del mercado, a liberalizar y a promover una mayor integración intersectorial de la economía, a modernizar el aparato productivo, a incorporar nuevas tecnologías, a abrir las economías al exterior y a aumentar su competitividad internacional en busca de nuevos mercados y mayores exportaciones.

La discusión acerca de si estas medidas se originaron en el llamado Consenso de Washington --alcanzado entre el Departamento del Tesoro y los organismos financieros internacionales con sede en aquella ciudad-- o en los propios países de la región, carece de importancia y, sobre todo, de validez.

Por otro lado, estas reformas eran enteramente coherentes con las tendencias y el ambiente económico internacional, cuyo trazo final lo dio la caída del muro de Berlín y la ex Unión Soviética y los países de Europa del Este encaminando sus esfuerzos a construir economías de mercado. Este clima, que por lo demás corresponde a una transformación histórica de la economía mundial, se basa fundamentalmente en la emergencia de un nuevo paradigma socio-tecnológico. Y él provoca el surgimiento de nuevos sistemas productivos, nuevas tecnologías y productos, nuevas formas de organización económica y social, nuevos valores, y nuevas formas de comportamiento y de consumo. Todo esto parece coincidir con el comienzo de un "ciclo largo", de los que describiera el economista ruso Kondratieff, a fines de los años veinte. O, tal vez, corresponda a un verdadero cambio de época.

Los países latinoamericanos no podían quedar ajenos a esos cambios. Por una parte, siempre han sido dependientes de lo que ocurre en el entorno externo. Por la otra, el rumbo que tomaron a lo largo del período del endeudamiento externo y de las posteriores reformas económicas, los integraron mucho más estrechamente en el sistema internacional. Hoy día sería impensable un desarrollo "hacia adentro", fundamentalmente introvertido, por necesario que haya sido en una determinada época. Hoy existe consenso en la región acerca de que América Latina está integrada en "un mundo sin fronteras".

En esta etapa, el papel de la cooperación internacional vuelve a adquirir enorme importancia. A ella corresponde una parte significativa de la responsabilidad de acelerar la modernización económica y social de América Latina, pero también cambia de orientación y contenido. Las modalidades que actualmente está adoptando la cooperación internacional responden en gran medida a ese nuevo paradigma socio-tecnológico.

3. El nuevo paradigma socio-tecnológico

El doble proceso de transformación productiva e incorporación tecnológica tienen un carácter marcadamente sistémico.

La implantación de un nuevo paradigma tecnológico, y su difusión a través de la economía, la sociedad y la cultura, es un fenómeno complejo. El período que media entre el surgimiento de la innovación tecnológica y su aceptación social --por ende, su incorporación al sistema productivo-- suele ser muy prolongado y requiere de múltiples canales. De acuerdo con una síntesis reciente, elaborada desde una perspectiva latinoamericana, "asistimos en la actualidad a una transición global hacia un nuevo paradigma tecnológico basado en la microelectrónica y en la información, el cual sustituye el paradigma anterior, estructurado en torno al petróleo barato y otros materiales intensivos en la energía". De acuerdo con este análisis, "las innovaciones en el campo de la electrónica tienen un carácter radical, toda vez que comportan una modificación de la trayectoria tecnológica", que va desde la invención de un proceso hasta el consumo de un producto.

La invención de un nuevo proceso o de un producto ocurre en el ámbito de la ciencia o de la tecnología y puede permanecer en dicho limbo para siempre. La innovación tecnológica propiamente dicha, es decir, su incorporación al proceso productivo, constituye en cambio un hecho económico. Su difusión la transforma en un fenómeno social.

No todas las innovaciones tienen el mismo impacto. Las hay meramente incrementales, mientras que otras son verdaderamente radicales. Una innovación radical es, por definición, una ruptura capaz de iniciar una nueva trayectoria tecnológica. Incluso, de difundir un nuevo paradigma, considerado como una constelación de innovaciones económicas y técnicamente vinculadas entre sí, que afectan a muchas ramas del sistema productivo, y tiene la capacidad de transformar la organización socio-cultural en su conjunto.

Cada nuevo paradigma tecnológico está basado en un factor clave, que debe reunir las condiciones de tener un costo barato, una oferta prácticamente ilimitada, gran versatilidad de aplicaciones y encontrarse en la raíz de toda una cadena de innovaciones tecnológicas y organizativas capaces de cambiar el perfil del aparato productivo y del propio sistema social. En los ciclos anteriores, ese factor estuvo representado por el carbón, la energía proveniente del vapor y sus aplicaciones industriales, principalmente en los textiles. Posteriormente, por la producción de acero

y su aplicación a la industria de la construcción de barcos y los ferrocarriles. Más tarde, por el petróleo, el motor de combustión interna y la industria petroquímica. Hoy día, al parecer, es la electrónica.

Cada uno de estos ciclos económicos, sociales y culturales, podría definirse, siguiendo a Schumpeter, como "el despliegue de una revolución tecnológica y la absorción de sus efectos". Una vez que emergen los rasgos del nuevo paradigma, se modifican las estructuras económicas y sociales y, por consiguiente, la economía política de las relaciones internacionales.

El surgimiento de este paradigma implica: marcada preferencia por el uso intensivo del factor clave en las nuevas trayectorias tecnológicas; reorientación de la inversión hacia los sectores basados en dicho factor; un cambio correlativo en la composición de la producción, así como en la tasa de crecimiento de los distintos sectores, en beneficio de aquellos vinculados con el uso de ese factor clave mientras se acumula capacidad ociosa en las ramas obsoletas; redefinición de las escalas óptimas de producción, implicando una redistribución entre empresas grandes y pequeñas, nuevas formas de organización empresarial, y una diferente estructura y calificación de la fuerza de trabajo; menor vinculación entre el sistema productivo y su base de recursos naturales; nuevos requerimientos de trabajo por unidad de producto; nuevos conceptos de eficiencia en la organización de la producción a nivel de plantas; nuevas combinaciones entre centralización y descentralización de las unidades productivas, reservando para las unidades centrales funciones críticas como la formulación de las estrategias de la empresa, las actividades de investigación y desarrollo, o de diseño, y transfiriendo la elaboración de partes y piezas a otras unidades, así como las actividades del ensamblaje, publicidad, distribución y otras; un nuevo patrón geográfico para la localización de las inversiones, de acuerdo con la transformación experimentada por las ventajas comparativas, y nuevas formas de organización social que van desde la oficina hasta la casa del futuro.

Como ya se ha señalado, el nuevo paradigma tecnológico ha acarreado la obsolescencia y la acumulación de capacidad ociosa en los sectores que durante cien años constituyeron el motor del crecimiento económico. Y ha llevado al primer plano a los sectores de la microelectrónica, la informática, las comunicaciones, la educación, el marketing, la industria de la energía, el manejo del medio ambiente y de los conglomerados urbanos, las industrias biológicas y la construcción de nuevos materiales.

Esta tendencia no sólo ha dado lugar a un cambio radical en los procesos productivos, en la gama de productos y servicios que la sociedad consume. Otro tanto ha hecho con la organización de las firmas y las plantas industriales, los sistemas de distribución, los métodos de publicidad, las comunicaciones, la oficina, el trabajo y el tiempo libre. Ha puesto en jaque a las grandes corporaciones tradicionales y ha premiado el comportamiento de las nuevas empresas más pequeñas, tecnificadas, profesionales y personalizadas. Ha favorecido nuevas combinaciones entre centralización y descentralización. También ha estimulado nuevas formas de coordinación entre las diversas operaciones productivas; una mayor flexibilidad en la planta y diversidad en los productos; la integración computarizada de tres procesos tradicionalmente separados tanto en la organización como en el tiempo --el diseño del producto, su fabricación industrial y su venta en el mercado--, sincronizando de una manera nunca imaginada la producción con el mercado, la oferta y la demanda, y estimulando la proliferación de tipos de productos y nichos de mercados. No menos radicales han sido los cambios producidos en la trama social, que se ha vuelto mucho más informada, diferenciada y con un mayor sentido cualitativo de selección. En los países latinoamericanos, estas tendencias y las nuevas estrategias de desarrollo, exigen un grado de integración social más alto que en el pasado,

es decir, la incorporación masiva de los sectores marginados a la educación, la capacitación profesional y al proceso productivo.

El papel de la cooperación internacional, en buena parte, consiste hoy día en calificar a los países para absorber los cambios señalados.

IV. LOS NUEVOS DESAFIOS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

1. Los nuevos temas de la agenda de la Cooperación Internacional

a) Apoyo a la Reestructuración Productiva

Las dolorosas experiencias vividas por América Latina han enseñado a sus dirigentes, sus expertos y sus ciudadanos, que el desarrollo económico no se verifica en un vacío. Está compuesto por una trilogía que se refuerza mutuamente: el crecimiento económico, la integración social y la modernización del Estado. La cooperación internacional no puede ser ajena a esta nueva forma de comprender el desarrollo. Por lo tanto, se está preparando gradualmente para trabajar con más profundidad no sólo en el primero de estos sectores sino también en los otros dos.

Junto con haber aprendido lecciones decisivas para el mantenimiento de los equilibrios económicos, los países latinoamericanos han llegado a una percepción aún más general y también más importante: en el futuro, el crecimiento se basará cada vez más en la incorporación de conocimientos e innovaciones tecnológicas a las funciones productivas. No basta que este proceso sólo tenga lugar en algunos sectores sino que debe poseer un carácter integral. Y no puede descansar solamente en la absorción de modelos o recursos externos, sino que debe tener una dinámica predominantemente endógena.

Esto no significa que el crecimiento no pueda efectuarse en forma desequilibrada y beneficiarse de la transmisión de los efectos dinámicos determinados por la modernidad y el desarrollo. Pero sí evidencia que las actitudes de los agentes económicos y la estructura de las economías deben estar fuertemente orientadas a promover la flexibilidad, la articulación intersectorial y la capacidad de difusión tecnológica de la economía. Todo lo cual lleva a revisar algunas nociones prevalecientes en el pasado, a preocuparse más por la calidad de la inversión. Y, sobre todo, a comprender que el desarrollo no surge solamente de la adopción de un sistema de precios correctos, ni puede ser el resultado de la aplicación de una serie de políticas sectoriales aisladas. El desarrollo debe tener un carácter sistémico.

Las transformaciones experimentadas por la economía mundial y por la estructura productiva de los países latinoamericanos presionan en favor de la remoción de los obstáculos tradicionales. Al mismo tiempo, en algunos casos plantean la necesidad de definir de una manera diferente las estrategias para superarlos. Esto último es lo que está ocurriendo, por ejemplo, frente al papel de la inversión extranjera directa, al potencial productivo de la fuerza de trabajo ocupada en el sector informal o en los servicios. O, ante un desarrollo sustentado en los recursos naturales de tipo tradicional, vis-a-vis la ampliación y diversificación de las exportaciones basadas en el desarrollo y transformación de otros recursos.

Se está generalizando, pues, la convicción de que la reanudación del crecimiento pasa por una reestructuración productiva orientada a aumentar su competitividad internacional, apoyada en la incorporación y difusión del cambio tecnológico.

Porter recapitula varias explicaciones alternativas acerca del origen de la competitividad internacional de los países. La experiencia demuestra que éste se encuentra fuertemente vinculada

al mantenimiento de políticas adecuadas, que efectivamente promuevan la innovación en toda la economía. Sin embargo, desde un ángulo contrapuesto, se ha afirmado que la competitividad nace de una capacidad organizacional y gerencial adecuada a nivel de las firmas, y de la calidad de los recursos humanos con que ellas cuentan. Sin duda este es un elemento importante, aunque hay que tener presente que en estas materias no existe una fórmula única. Cada país y cada actividad productiva pueden requerir una forma de organización y de gerencia propias. Tampoco se trata de adoptar determinados modelos de organización exitosos, sino de desarrollar una capacidad dinámica de respuesta empresarial de carácter sistemático.

En el fondo, la competitividad internacional es la condición principal que actualmente les puede permitir a los países mejorar el nivel de vida de sus sociedades. Depende, fundamentalmente, de la mayor o menor productividad con que son utilizados los recursos de que dispone cada país. Tal nivel de productividad depende de las características y de la calidad de sus productos, como de la eficiencia con que son producidos, factores que son los que determinan su precios en el mercado.

El asunto se vuelve más complicado cuando se trata de esclarecer qué es lo que determina la competitividad de una nación en su conjunto o, incluso, si hay naciones más competitivas que otras. Un país competitivo no se puede definir como aquél en que lo son cada rama industrial y cada firma, porque en tal caso ninguno alcanzaría esa clasificación. Un país tampoco es competitivo solamente porque mantiene superávit en su balanza comercial. Italia mantiene déficits crónicos y Suiza exhibe balances equilibrados. Sin embargo, ambos siempre han sido actores comerciales muy competitivos y han conservado elevados estándares de vida. Asimismo, no basta con poder ofrecer sus productos a precios más bajos en los mercados internacionales. Durante largos períodos, Alemania y Japón mantuvieron monedas muy fuertes y tuvieron éxito exportando a precios elevados, en beneficio de los niveles de vida de sus sociedades. Un país tampoco es más competitivo si su comercio exterior genera más empleos a salarios deprimidos. La verdadera competitividad internacional de un país debe ser compatible con colocar productos de calidad a buenos precios, generando empleos bien remunerados.

Si la competitividad internacional de una nación depende de la productividad de sus actividades económicas, y ésta a su vez determina el nivel de vida de sus habitantes, es necesario que cada país procure, en la forma más sistémica posible, elevar el nivel de productividad de sus industrias y de las personas que trabajan en ellas.

En todo caso, el incremento de la competitividad de un país no es algo homogéneo. Sus logros se encuentran en una zona equidistante entre una aproximación global y voluntarista a este problema, promovida a nivel nacional, y el esfuerzo desplegado o el riesgo asumido en forma individual, a nivel de empresa. Es un proceso que en esencia se desarrolla a nivel de cada rama industrial, y de las empresas que trabajan en ella. Pero el éxito supone un marco de políticas económicas favorables a la innovación, al mejoramiento de la productividad y a la competencia internacional. Ello exige tomar en cuenta una gama de agentes económicos mucho más amplia que en el pasado. Una integración más estrecha entre los sectores público y el privado, así como también entre los agentes mayores y pequeños que operan en cada sector. Y, sobre todo, avanzar hacia una integración más estrecha entre el Estado, la comunidad científica y tecnológica, los sectores productivos y el sector financiero.

Por lo tanto, la búsqueda de este campo de acción intermedio supone avanzar también hacia una mayor articulación del sistema productivo de nuestros países. Por razones históricas, la

integración entre los diversos sectores de sus economías ha sido extremadamente insuficiente. Ha adolecido de severas dicotomías: entre la actividad central, primario exportadora, y el resto de la economía; entre el sector industrial y el sector agrícola; entre ramas industriales relativamente modernas y otras que no superaron sus etapas tradicionales; entre la actividad productiva y los servicios; más recientemente, entre los sectores formal e informal de la economía, y desde muy antiguo, entre un amplio espectro de las actividades económicas y los sectores financieros.

b) La necesidad de una mayor integración social

Al finalizar el siglo XX, la pobreza representa un anacronismo cada vez menos tolerable y una interpelación a la conciencia ética y a la responsabilidad política. Y esto es válido no sólo para minorías que disfrutaban de suficientes ingresos sino, también, para todos los que tienen alguna capacidad de influenciar en el manejo de los asuntos públicos del mundo contemporáneo.

Se ha proclamado que hemos llegado a vivir en una aldea global, como consecuencia de la transnacionalización de la economía, la sociedad y la cultura. Pero se ha soslayado el hecho de que grandes mayorías viven fuera de los muros de la aldea y carecen incluso de la expectativa de acceder a ella. Eliminar ese muro es una tarea aún pendiente en el mundo entero. Y, desde un punto de vista humano, mucho más importante de lo que, desde un ángulo ideológico, fue el derrumbe del muro de Berlín.

En América Latina, cuando después de los sufrimientos de la "década perdida" muchos países han iniciado con éxito reformas económicas orientadas a modernizar y abrir sus economías, nos avergüenza mantener ese flagelo. Es cierto que entre nosotros la pobreza es, en gran medida, una herencia histórica. Un producto de la desigualdad social en que se basó la economía colonial, mantenida por el tradicional modelo de desarrollo primario exportador que subsistió después de la independencia de nuestros países.

A lo largo de su vida republicana siempre existió en nuestros países una corriente progresista que pugnó por extender la equidad a todos los sectores. Esa histórica lucha, inspirada en el ideal de la justicia social, estuvo limitada por las restricciones impuestas por el propio modelo de desarrollo económico imperante. Sin embargo, las nuevas políticas que en la actualidad están impulsando nuestros países --por la modernización, apertura y competitividad de sus economías-- han alterado las condiciones en que debe librarse ese combate. A las tradicionales razones de justicia en que se fundó ese largo esfuerzo, han venido a agregarse claras razones económicas y políticas.

Tres grandes imperativos obligan hoy a las sociedades latinoamericanas a intentar sin más retraso la superación de estas condiciones de marginación y de pobreza. El primero, es de carácter ético. No existe justificación para mantener sectores tan amplios de la sociedad en situación de exclusiva y aguda pobreza precisamente cuando, como consecuencia de los primeros éxitos de las reformas económicas, los países se encuentran en mejores condiciones para superarla.

El segundo imperativo es económico. Para crecer, modernizarse, alcanzar y mantener niveles de competitividad internacional, es menester incorporar a los sectores marginados al proceso productivo. Ello realza la necesidad de contar con una fuerza de trabajo bien calificada y con el aporte creativo de un creciente número de agentes económicos, que actualmente militan en el sector informal o en la microempresa.

El tercer imperativo es político. Sin la superación de las limitaciones históricas generadoras de la falta de equidad en nuestros países, es imposible tener las condiciones de estabilidad democrática indispensables para sustentar un proceso de inversiones privadas de mediano y largo plazo. Sin ellas, no es viable una nueva estrategia de desarrollo que se apoya más en la fuerza del mercado y en las expectativas y decisiones de los agentes privados. Es inimaginable la recomposición del proceso de inversiones privadas productivas mientras persistan las causas de la crónica inestabilidad política latinoamericana, que es el problema estructural más antiguo y visible. Mientras se mantengan agudas desigualdades socioeconómicas, las demandas de integración social tenderán a expresarse mediante la búsqueda de redistribuciones radicales. Esto afecta negativamente la estabilidad y previsibilidad que una economía de mercado requiere para operar con eficiencia.

Una mayor integración social fortalecerá su desarrollo con la participación y la creatividad de un número superior de agentes económicos comprometidos en el éxito de dicho proceso. Todo ello redundará en unas más elevadas cohesión y estabilidad sociales, tan necesarias para la sustentabilidad de una estrategia económica en el largo plazo. Los países del viejo continente que durante largo tiempo creyeron estar a la zaga de los que originalmente constituyeron la Comunidad Económica Europea, nos han dado una lección en tal sentido. Todo gobierno necesita un anclaje en la sociedad, y ese anclaje sólo lo puede proporcionar, en definitiva, una tasa de crecimiento económico sostenida y una amplia participación social en los frutos del progreso.

Aún cuando reconocemos las raíces históricas de la pobreza en nuestra región, es preciso señalar que ésta se agravó en el último decenio. La crisis, el ajuste en los años ochenta y la reestructuración productiva impulsada para recuperar el crecimiento, tuvieron en una primera etapa inevitables efectos sociales negativos. Al comenzar la presente década, el ingreso per cápita de los latinoamericanos había retrocedido al que tenían hace trece años. A los "pobres tradicionales" se sumaron obreros y empleados que perdieron sus puestos de trabajo a causa de la reconversión industrial o del ajuste. Además, se agregaron las mujeres y los jóvenes que no encontraban trabajo, durante el período en que la tasa de desocupación fue más elevada. Todos ellos pasaron a engrosar las filas de los trabajadores informales, empleados por cuenta propia y microempresarios carentes de horizontes.

De allí que la pobreza no sólo haya aumentado en América Latina a lo largo del decenio de 1980 --los pobres pasaron del 41% al 47% de la población-- sino que adquirió una estructura más heterogénea que antes. Esto revela que sus causas también son más diferenciadas y que, junto a los factores tradicionales que explicaban la pobreza, se han agregado otros nuevos, y surge en todos los países un inmenso sector informal que da cuenta de cerca del 40% de la producción latinoamericana.

Es necesario, pues, tener una estrategia más integral y más compleja que, junto con erradicar la pobreza, garantice la sustentabilidad económica y política del nuevo modelo de crecimiento. Este es el pensamiento fundamental que ha inspirado el planteamiento del BID y del PNUD en el Foro Social, realizado en febrero del presente año. Allí propusieron a los gobiernos una reforma que significa pensar lo social en el mismo marco estratégico que la reforma económica. Proponen por tanto, un nuevo modelo de desarrollo. En él, la reforma social y la reforma económica se contemplan en una misma lógica de eficiencia y equidad, superándose la concepción histórica de lo social como objeto de políticas sectoriales o asistenciales.

El crecimiento de las economías abiertas y competitivas descansa en última instancia en el capital humano, entendido no solamente como fuerza de trabajo con habilidad y destreza, sino

también como comunidad de ciudadanos informados, libres y comprometidos. Ello implica que la eficiencia económica es imposible de alcanzar sin una razonable equidad social. Así lo demuestra la experiencia de los países desarrollados de antiguo y nuevo cuño. En ellos, la equidad del sistema sociopolítico ha condicionado la eficiencia de los mercados.

Las distintas experiencias de desarrollo muestran la importancia de las expectativas positivas que prosperan en un ambiente de estabilidad y confianza pública. En escenarios de baja equidad, las presiones sociales aumentan y crece la intolerancia política. Esto obliga a intervenciones y regulaciones para restablecer el equilibrio y mantener la estabilidad, lo que genera un ambiente adverso a la inversión.

La reforma que se propone es integral y única. No hay una cara social y una cara económica. Hay una sola cara, que es la del desarrollo de la sociedad y del hombre, en su dignidad y en su capacidad de acelerar el progreso. La reforma social depende, en última instancia, de la reforma económica. Sin aumento del ahorro y la inversión y sin estabilidad de precios, estaremos condenados a tener reformas sociales en el papel, que en nombre de las mayorías terminan beneficiando a minorías privilegiadas.

En definitiva, sin población más educada, culta y productiva, no seremos capaces de incorporar la ciencia y la tecnología, no podremos modernizar la producción, ni alcanzaremos la estabilidad social y política necesaria para atraer inversiones.

c) La modernización del Estado

La creación de una nueva cultura productiva suponen también la existencia de un buen marco de políticas públicas. La profunda revisión del Estado y la necesidad de su modernización surgen como un imperativo de la propia estrategia de desarrollo.

El aparato estatal que han heredado nuestros países se fraguó cuando en el mundo imperaban demandas por un Estado grande. Las emergencias que vivió la humanidad desde la Gran Depresión de los años treinta hasta el estallido de la Guerra Fría explican la razón de este fenómeno. El mundo optó por un Estado grande, benefactor e intervencionista. Países subdesarrollados, como los de América Latina, no podían aspirar a incorporarse al mundo moderno sin el liderazgo del Estado. Era una etapa en que el sector privado se apreciaba muy débil o prácticamente no existía. Muchas cosas han cambiado desde entonces.

La cultura cívica de hoy se caracteriza por una mayor confianza en la sociedad civil y en el mercado, y por la búsqueda de más complementación entre éstos y el Estado. En el contexto de esta nueva realidad, es conveniente distinguir el sector público --abarca aquella parte de la economía que es controlada por el Estado-- del gobierno --involucra a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial-- y su interacción con los partidos políticos, los sindicatos y demás organizaciones sociales a través de las cuales se canaliza y ejerce el proceso de gobierno propiamente dicho.

Actualmente, se están configurando nuevas formas de asociación entre el Estado y la sociedad civil, para el manejo de intereses públicos en los más variados sectores. Múltiples instituciones privadas dedicadas a cumplir tareas de interés público, actúan directamente o en asociación con el gobierno. El Estado se desprende de responsabilidades que considera propias de otros agentes económicos y sociales. Organizaciones privadas se crean para cumplir funciones públicas.

Todos los países que han efectuado cambios importantes en su política económica tuvieron que adecuar el aparato del Estado. Esa adecuación asume una importancia crítica frente a cambios radicales, como en el caso de los países de Europa del Este o los países latinoamericanos. No es posible llevar a cabo una reestructuración productiva sostenida, una reforma social profunda y un decidido esfuerzo por aumentar la competitividad internacional, sin la orientación y el apoyo del Estado. Pero de un Estado profundamente renovado.

Este nuevo Estado, que busca complementarse con la sociedad civil y el sector privado, es un Estado más emprendedor que burocrático. Tiende a potenciar a los ciudadanos, las empresas y las organizaciones sociales, más que a controlarlos o incluso a subsidiarlos. Trata de prever los problemas, en lugar de resolverlos más tarde. Se preocupa más de generar recursos que de gastarlos. Descentraliza la autoridad y adopta formas de administración participatorias. Promueve la competencia entre sus proveedores y procura prestar buenos servicios a los ciudadanos a través de sus instituciones. Trata de que éstas obtengan resultados, en lugar de limitarse a cumplir reglas burocráticas. Y no sólo se dedica a suministrar servicios públicos. Actúa principalmente como un factor catalizador de todos los sectores, a fin de capacitarlos para que ellos mismos resuelvan los problemas comunitarios.

Su modernización no podrá lograrse a través de acciones orientadas hacia sectores aislados, sino que debe tener un carácter integral y sistémico. Sería una ilusión pensar que es posible mantener un ritmo dinámico de desarrollo si la acción de los organismos económicos, por eficaces que sean, se viese frenada por rezagos en el proceso legislativo, en la administración de justicia, en las relaciones laborales, en la gestión regional o en la situación medio-ambiental, para poner sólo unos pocos ejemplos.

Los países de la región están iniciando reformas tendientes a hacer más ágil y eficaz la administración pública. Intentan fortalecer su capacidad para analizar, formular y aplicar las políticas económicas y sociales. Tratan de mejorar la política fiscal y presupuestaria, o la vez que establecer facultades regulatorias más precisas, como contrapartida de los procesos de privatización que se encuentran en curso. Igualmente, buscan reexaminar sus sistemas de seguridad social y su financiamiento.

También deberán fortalecerse y expandirse las fórmulas que están surgiendo para lograr una mayor asociación entre los organismos del Estados y los de la sociedad civil. Esto, con la finalidad de descentralizar y ejecutar mejor, más cerca de la base, funciones que antes desempeñaba exclusivamente el Estado. Tales esfuerzos están pasando a ser considerados en la región como requisitos esenciales para la aplicación exitosa de las estrategias de desarrollo actualmente en marcha.

2. Las nuevas modalidades de la cooperación

Junto con la extensión de las fronteras de la cooperación internacional, empujadas por la ampliación de la agenda del proceso de desarrollo, estos programas y mecanismos han tenido que incorporar --o necesitan incorporar-- nuevas modalidades de acción distintas de la tradicional. En el proceso de desarrollo es absolutamente normal que el surgimiento de nuevos problemas, aspectos o prioridades vaya acompañado de modificaciones en las políticas y procedimientos diseñados para manejarlos aunque, desgraciadamente, esa adecuación frecuentemente se haga con retraso.

En el caso de la cooperación internacional, tres factores influyeron principalmente para promover cambios operativos, que por regla general fueron más inductivos que racionales. El primero consistió en la ampliación de la agenda de la problemática del desarrollo. El segundo factor se originó en el gradual cambio de status y de posiciones relativas en la escala internacional del subdesarrollo y la pobreza al interior del universo de los países en desarrollo. Este fenómeno fue posterior al nacimiento del Tercer Mundo como concepto monolítico. Su extensión se prolongó --para fines conceptuales y prácticos-- entre mediados de los cincuenta y mediados de los setenta. Originó un proceso de diferenciación en el seno de los países en desarrollo en un número variable de categorías, según las perspectivas teóricas o prácticas empleadas para clasificarlos. Así, hubo países extremadamente subdesarrollados --el llamado Cuarto Mundo--, países de desarrollo intermedio, países exportadores de petróleo, nuevos países industrializados y regiones menos desarrolladas en la periferia del mundo industrial --principalmente en el Mediterráneo--, todos los cuales atrajeron --y dividieron al mismo tiempo-- la orientación y la asignación de la cooperación internacional. La apertura de los países socialistas a economías de mercado representa una muy reciente categoría de receptores de cooperación de carácter de alta influencia en el sistema.

Dentro de esta categorización, América Latina ha perdido posición relativa, interés y significado. Así, lo demuestran las estadísticas y las discusiones intergubernamentales, que son reflejo y causa, respectivamente, de la distribución regional de los escasos recursos asignados a la cooperación.

Otro cambio, ya esbozado al vincular los objetivos y características de la cooperación en cada período histórico con las teorías y estrategias de desarrollo prevalecientes en tales etapas, consiste en la configuración de paquetes de cooperación internacional de contenidos más variados, interdependientes y muy diversos a lo que ésta tuvo en el pasado. Ello obedece a la tendencia a añadir a los objetivos vinculados primeramente con el desarrollo económico --entendido como dependiente en forma prioritaria de la formación de capital y la transferencia de recursos externos--, después con una especial atención al fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica de los países subdesarrollados, más tarde también con la satisfacción de objetivos sociales, la cobertura de las necesidades básicas y la llegada de la ayuda a los grupos de bajos ingresos --grosso modo años cincuenta, sesenta y setenta, respectivamente--, otra serie de objetivos.

Los actuales intereses de los países donantes, y la situación alcanzada por un grupo significativo aunque no mayoritario de países receptores, indujo a vincular a los propósitos anteriores metas vinculadas con promover la inversión extranjera directa, la concesión y recepción de créditos, la venta de tecnología --conocimientos, equipos y formas de organización--, las relaciones comerciales y los entendimientos políticos entre ambos grupos de países. Todo ello ha influido en que la cooperación internacional tome cada vez más la forma de acuerdos tipo "paquetes". En ellos, el elemento de cooperación de carácter concesional es minoritario pero inductivo al fortalecimiento o a la ampliación de ese otro tipo de relaciones entre países industrializados y países en desarrollo. Esta fórmula, en el contexto de las estrategias de desarrollo de este último grupo de países muchas veces, aunque no siempre, es funcional a sus necesidades y genera, por consiguiente, una cierta mutualidad de intereses entre donantes y beneficiarios.

Todo esto implica un cambio profundo en las motivaciones y objetivos de la cooperación internacional, que es difícil de comprender por parte de las instituciones encargadas de manejar ese proceso en ambos grupos de países. Ello produce rezagos y desfasajes entre la organización y las políticas de tales instituciones y los intereses reales en juego en las negociaciones respectivas.

Además, hace lento o difícil el proceso de armonización de los antiguos y nuevos objetivos incorporados a esos programas.

Entre las múltiples implicaciones prácticas que plantean los cambios mencionados, cabe señalar las siguientes. Primero, la cooperación internacional está pasando a tener un papel porcentual decreciente en las necesidades o posibilidades de financiamiento o asistencia técnica de los países en desarrollo. Pero está adquiriendo cada vez más importancia como un instrumento, aval e incentivo para lograr cofinanciamientos destinados a los sectores o proyectos que se trata de apoyar acudiendo, con mayor peso y mejor asesoría, a las más diversas fuentes de financiamiento.

Segundo, los proyectos específicos, como unidad de trabajo de la cooperación internacional, están cambiando de naturaleza. Requieren métodos de diseño más interrelacionados que antes, en cuanto a las variables o sectores que abarca cada proyecto, o tienden a ser reemplazados por programas de cooperación a un sector o a reformas de política de carácter mucho más amplio.

Tercero, la separación y desequilibrio tajantes entre la cooperación técnica pública y la de origen privado, antiguamente introvertida en la esfera de la empresa y con muy poca conciencia de responsabilidad social, tienden a ser reemplazos con una doble demanda. Por una parte, se pretende un mayor rol del sector privado en el proceso de desarrollo directamente a través de los empresarios. Y, por otra, la posibilidad concreta de que este sector se asocie social, técnica y financieramente con el apoyo y la cooperación brindados por el sector público, nacional o internacional, a las iniciativas de desarrollo.

Cuarto, las lecciones aprendidas por algunos países en desarrollo --entre los que ciertamente se encuentran los países latinoamericanos-- y la decisión y resultados con que han emprendido profundas reformas económicas en los últimos años, ha restado algo del carácter teórico y otorgado mayor factibilidad a la posibilidad de programas y modalidades de cooperación técnica horizontal entre grupos de países en desarrollo.

Quinto, las tareas de concentración de la cooperación internacional en el marco de las actuales estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos, no están tan orientadas como antes a los objetivos tradicionales de la formación de capital, la construcción de una infraestructura económica y social y de un parque científico y tecnológico relativamente fijo. Ahora, siguiendo la ampliación de las fronteras del concepto del desarrollo y del proceso de cooperación a que se hacía referencia en la sección anterior, están mucho más dirigidas hacia la incorporación de los sectores marginales al proceso productivo, la calificación de los recursos humanos, la ampliación de la base empresarial mediante el respaldo a la microempresa y las empresas pequeñas y medianas, la búsqueda de formas de asociación entre el Estado y la sociedad para el cumplimiento de estos fines, la descentralización de las funciones administrativas, económicas y empresariales, y la modernización del Estado.

Sexto, enfrentada a estos desafíos, la cooperación internacional no puede depender tanto como antes de la elección de instituciones unívocas o cuasi-monopólicas, preferentemente gubernamentales, para la ejecución de programas en los distintos sectores. Tiene que diversificar la elección de sus agentes, no trabajar solamente con grandes instituciones sino con organizaciones de base normalmente más pequeñas. Debe procurar reemplazar cada vez más las entidades feudales encargadas a través de los años de canalizar sus recursos hacia determinados sectores, por redes

interinstitucionales, pluralistas, amplias y flexibles, que garanticen la mancomunidad de las mejores capacidades disponibles, sin fronteras burocráticas.

Séptimo, las consideraciones generales expresadas al comienzo, y algunos de sus corolarios que acabamos de señalar, plantean fuertes desafíos a la forma en que el Estado, las agencias gubernamentales y sus mecanismos de coordinación, deberían reaccionar para adecuarse a los nuevos objetivos y modalidades de la cooperación internacional.

Las consideraciones precedentes plantean con fuerza la necesidad de prestar atención a los agentes del proceso de desarrollo en general, y, muy particularmente, a aquellos del proceso de cambio tecnológico.

La evolución de las modernas sociedades industriales fue aparejada con el eclipse o la subordinación del sujeto a un modelo general o colectivo, ya fuese la utopía socialista o la realidad de las sociedades capitalistas de consumo. La teoría del desarrollo, con un fuerte énfasis en las variables macroeconómicas heredadas del mainstream economics y su ulterior preferencia por el diseño de estrategias globales, supuso que dicho proceso debía ser el resultado de la aplicación de un modelo correcto a través de políticas adecuadas, y no de la acción de sus agentes. Desde esta perspectiva, se creía que el crecimiento podía depender del ahorro y la inversión, sin prestar atención a la calidad de los inversionistas; de la aplicación de un sistema de precios correctos, aunque no existieran las aptitudes empresariales necesarias para utilizarlo; de la realización de reformas estructurales, sin grupos de beneficiarios organizados; de la incorporación del progreso técnico, sin creatividad tecnológica endógena; o de la apertura de la economía, sin un incremento paralelo de la competitividad internacional de sus productos.

La implementación de esos procesos quedaba entregada a un elenco de actores supuestamente preestablecidos, que debían ser los ejecutores automáticos de la estrategia elegida. El pensamiento tradicional acerca del desarrollo latinoamericano puso énfasis en la cuestión de los agentes, pero tendió a reducirlos al Estado, considerado como un promotor natural o su deus ex machina, y contribuyó así a opacar la percepción de los restantes agentes económicos y sociales del proceso de desarrollo. Por lo demás aquellos eran muy débiles en esa época, correspondiente a los comienzos del período de posguerra.

En tal sentido, no está demás insistir en que no puede haber crecimiento económico, ni proyección externa, sin una sociedad moderna, integrada y estable. Las estrategias de desarrollo de la posguerra, con su énfasis en la acción del Estado, la inversión fiscal, las empresas públicas y la promoción de determinados sectores --infraestructura, energía, siderurgia, etc.--, pudo apoyarse en los sectores medios y en los obreros industriales, permitiendo la subsistencia de vastos sectores marginales en el campo y en las ciudades. Las estrategias de desarrollo que actualmente se aplican en el mundo, en cambio, particularmente en los países latinoamericanos, sólo podrán tener éxito en la medida en que estén basadas en un grado mucho mayor de participación social. Una participación que, superando dicotomías excluyentes, incorporen al sistema político y al proceso productivo el mayor número de agentes sociales y económicos posible.

3. El papel de los Servicios Exteriores en la Cooperación Internacional

Los Ministerios de Relaciones Exteriores deberían ser o considerarse como mecanismos de apoyo a los procesos de desarrollo de sus respectivos países, a través de la formulación y aplicación de políticas que tiendan a maximizar la articulación externa del Estado y de los diversos sectores de sus sociedades nacionales. Esto es especialmente importante en un período en que el proceso de desarrollo depende cada vez más de la calidad de la articulación externa de los países.

Tal situación supone modificar la visión que tradicionalmente se tiene en nuestros países acerca de sus servicios exteriores. Históricamente éstos han sido visualizados como organismos encargados de velar por la defensa de la soberanía nacional, la integridad territorial, el mantenimiento de la paz, la solución de conflictos con otros Estados, el mantenimiento de las relaciones diplomáticas normales con terceros países, y el cumplimiento de las normas y compromisos vigentes dentro del marco del derecho internacional. De hecho, a lo largo de los últimos decenios estas funciones se han ido alejando de los temas por los cuales pasa fundamentalmente el proceso de desarrollo de nuestros países. Incluso, en aquellos aspectos cada vez más numerosos que dependen de sus vinculaciones externas. Entre ellos se cuenta la modernización de sus aparatos productivos; la negociación de la deuda externa; la expansión y diversificación de sus exportaciones; el acceso a nuevos mercados; la adquisición de tecnologías externas; el proceso de desarrollo científico y tecnológico; la articulación económica y física con otros países, particularmente los vecinos; las relaciones culturales con el resto del mundo; la participación en los avances en materia de educación y formación de recursos humanos; los derechos humanos, y --en la mayor parte de los países-- el manejo de la cooperación internacional.

Esta visión exige abordar una serie de problemas institucionales no resueltos. En la mayoría de los países latinoamericanos, de tradición constitucional presidencialista, la política exterior es fundamentalmente del resorte del poder ejecutivo, cayendo bajo la directa responsabilidad del Presidente de la República. Esto plantea la necesidad de establecer una fluida vinculación entre la Presidencia y los servicios exteriores al más alto nivel posible. Sin embargo, sobre la Presidencia recaen responsabilidades amplísimas y muy diversificadas, lo cual hace aconsejable fortalecer el papel de los servicios exteriores como el punto focal para el análisis y la formulación de la política exterior, por más que la última instancia en que se adoptan las grandes decisiones correspondan a la Presidencia. Ello, a su vez, implica un considerable esfuerzo para fortalecer, modernizar y profesionalizar estos servicios.

Al mismo tiempo, en un mundo caracterizado tanto por la interdependencia entre los distintos países, como entre los diversos aspectos que presenta el proceso de desarrollo, cada vez son más numerosos los temas que dependen de las vinculaciones externas del Estado. Por lo tanto, cada vez es mayor el número de agencias estatales y no gubernamentales que intervienen en el manejo de los mismos. Un completo abandono del manejo de las vinculaciones externas de un país en el campo financiero, comercial, de la cooperación internacional, de los transportes, del medio ambiente o de la cultura en manos de otras tantas agencias especializadas, sin una coordinación central y sin una visión integrada de política exterior que presida las decisiones que se adoptan en cada una de ellas, debilitaría la política externa del Estado. De allí también el desafío institucional de articular mejor los servicios exteriores con otras reparticiones del Estado.

Al interior de estos servicios, con frecuencia por falta de recursos, es mucho lo que falta por hacer para lograr una relación más sistemática y fluida entre los ministerios y las misiones

diplomáticas en el exterior; entre el manejo de los asuntos a su cargo en las distintas áreas geográficas y en el de los problemas de carácter sectorial o temático; entre los aspectos político y económico de sus relaciones exteriores o entre la política bilateral y multilateral. Además, un servicio exterior no sólo necesita integrar mejor el manejo de estas distintas áreas o niveles desde un punto de vista sustantivo, también debe distinguir y luego integrar dentro de cada una de ellas, desde un punto de vista operativo, las funciones de información, análisis, decisión, programación y ejecución de las acciones programadas.

De allí que la incorporación o el desarrollo de sistemas modernos de análisis y formulación de la política exterior sean inseparables o lleven como lógica contrapartida la adopción de sistemas modernos de gestión de estos servicios. De allí también que estos sistemas deban contemplar como elementos de apoyo indispensables la modernización de los mecanismos de información de estos ministerios y de aquellos destinados a la formación del personal diplomático.

Una de las razones por las cuales estas dos funciones a veces se encuentren rezagadas, es que no están concebidas como un elemento de apoyo a la gestión del Ministerio en sus más altos niveles y a la formulación misma de la política exterior. Son consideradas como tareas relativamente separadas. Los sistemas de información de un Ministerio y los mecanismos adoptados para la formación del personal diplomático, deben ser concebidos como parte integral de su gestión y, por lo tanto, responder por completo a la concepción que inspira la organización de ese servicio, en función de la política que se desea promover.

La organización de un servicio exterior moderno supone, además, otras condiciones que dependen de la característica del sistema político en que se encuentra inserto y que escapan tanto a su propia acción como, en alguna medida, a la del Ejecutivo y el Gobierno. Estas consisten en una cierta coincidencia entre la realidad nacional y los intereses que persigue explícitamente la política exterior, la percepción social de esa coincidencia y de la importancia de la política exterior para el desarrollo del país. También, de la posibilidad de que esta última tenga un carácter consensual, no responda a ideologías particulares o partidos, sino que sea verdaderamente nacional o multipartidaria.

Pese a lo dicho, dentro de los parámetros trazados por el respectivo régimen político, el Ejecutivo puede hacer mucho a este respecto manteniendo consultas con el Poder Legislativo, los partidos políticos y otros sectores de opinión. En tal sentido, resulta particularmente importante mantener canales de comunicación institucionalizados con las Comisiones de Relaciones Exteriores de las Cámaras del Congreso Nacional. La propia Cancillería puede desarrollar actitudes y prácticas que faciliten el consenso, estableciendo contactos regulares con los departamentos internacionales de los partidos políticos, los representantes de los sectores empresariales, sindicales y otros similares, las universidades y los centros de estudios internacionales. En algunas partes funcionan unas comisiones asesoras, sobre bases más o menos formales o informales. Las integran personalidades con experiencia en el quehacer internacional.

Por la misma razón anotada más arriba, es conveniente que la Cancillería mantenga relaciones de coordinación y de trabajo más o menos estrechas con los demás ministerios y otros organismos vinculados con el sector externo del Estado. Esto se refiere especialmente a la cooperación internacional, en cuyo manejo suelen participar otros organismos. Sin embargo, cabe reiterar la conveniencia de que la toma de decisiones en materia de política internacional sea realizada por la Cancillería.

Aquí es importante la relación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las misiones diplomáticas establecidas en el exterior. Históricamente, en los comienzos de la edad moderna, constituyeron el origen mismo de las cancillerías: sólo después de haber mantenido durante cierto tiempo embajadores en los lugares prioritarios, los nuevos Estados dieron el paso de crear el servicio exterior centralizado. Aparte de la obvia importancia de las misiones diplomáticas para las cancillerías, éstas deberían servir para fortalecer la articulación externa del país en todos los planos. De allí la importancia de perfeccionar la vinculación orgánica entre el ministerio y las misiones diplomáticas, haciendo que estas últimas respondan muy directamente a la concepción global del Ministerio, estableciendo vías formales de comunicación adecuadas, y manteniendo un activo flujo de información entre ambos polos.

Con respecto a este último punto, debe tenerse en cuenta que las misiones diplomáticas tienen tres misiones básicas, representación, información y negociación. De ellas, las dos últimas son las más importantes. Además los servicios exteriores procesan la información en que se basan sus decisiones de política dentro del circuito integrado, en que los flujos que se originan en las misiones diplomáticas son analizados en los ministerios y devueltos a éstas en forma de conclusiones o instrucciones. De allí la importancia no sólo de que la calidad de la información sea adecuada, sino de que ésta sea coherente, es decir, que ambos polos dispongan de una información similar debidamente organizada. Dentro de este marco, es posible concebir la necesidad de reforzar la capacidad de las cancillerías y sus misiones diplomáticas en la identificación, la negociación y el seguimiento posterior de aportes provenientes de las distintas fuentes de cooperación internacional.

Naturalmente, ello plantea la necesidad de una nueva diplomacia. Una diplomacia más profesional, más técnica y más amplia que en el pasado.

El mundo que empieza a perfilarse después de la segunda posguerra se caracteriza por una acelerada diversificación de la agenda internacional, por un creciente entrelazamiento entre las distintas sociedades nacionales, y por la multiplicación de las tramas y los actores "nacionales y transnacionales" que ocupan el escenario internacional. La diplomacia enfrenta el desafío de representar a ese abigarrado conjunto de intereses y actores, volverse más técnica y sectorializada, y tornarse más activa. Su labor cotidiana no se limita ya a dirimir conflictos, por más que estos continúen teniendo una importancia decisiva. Se extiende a la compatibilización de los intereses y al aprovechamiento de las oportunidades que surgen en un mundo interdependiente. Intereses cuya naturaleza es más especializada y más compleja. De allí la exigencia de una diplomacia más cooperativa, flexible y sectorializada.

Para entender los desafíos y los cambios que debe enfrentar la diplomacia, es necesario remontar la historia. La diplomacia, como toda forma de acción de la interacción política económica y social --a nivel nacional o internacional--, no surge como la concreción de un paradigma o por aproximación a un tipo ideal. Es el producto de una práctica histórica.

Después de haber aludido a sus orígenes en la sección anterior, en un plano anecdótico lo haremos ahora en forma un poco más sistemática para, a partir de ahí, señalar algunos de los rasgos que debería tener la diplomacia en el mundo contemporáneo. Y para comprender el nacimiento y la evolución histórica de la diplomacia es conveniente adoptar como marco de referencia el concepto de cultura diplomática. Porque así como la forma que adopta el Estado en cada época depende de la cultura política o cívica imperante en ella, y las características del sistema internacional --o de las relaciones entre los Estados-- dependen de la sensibilidad cultural de cada época y de su reflejo en

las distintas sociedades, así también las funciones y modalidades que debe presentar la diplomacia en cada período dependen de una suerte de estilo que, a su vez, es la expresión de las actitudes culturales anteriormente mencionadas.

¿Es posible definir la cultura diplomática? El hecho de que tanto el término "cultura", como el de "diplomacia", representen nociones esponjosas y ambiguas --pueden absorber una gran variedad de significados conceptuales y operativos-- hace difícil responder a esta pregunta. Sin embargo, el hecho de que todos los conceptos e instituciones sociales no constituyen entes abstractos, sino que son la expresión de prácticas históricas, así como también lo es la de que esta ambigüedad no es ilimitada, implica que existen límites para que estas instituciones y conceptos puedan adquirir nuevos significados o referirse a un número cada vez mayor de realidades, sin perder un mínimo de identidad ni convertirse en un concepto diferente. Desde un punto de vista postestructuralista, si bien es fácil legitimar y comprender la necesidad de contar con definiciones en las ciencias sociales, hay también razones para dudar de la necesidad de trabajar con definiciones o categorías excesivamente rígidas. De esa manera se evita el rigor mortis intelectual a que generalmente éstas llevan.

Con todo, es necesario aceptar algunos límites conceptuales si se desea llegar a una definición de la cultura diplomática que permita comprender su evolución histórica y sus actuales responsabilidades. Es más, estos límites no pueden ser tan amplios como los propuestos por uno de los más grandes diplomáticos de la primera mitad del siglo XX, que también era un destacado analista de su propia función, Harold Nicolson. Consideraba que el sentido común ha sido siempre el principal ingrediente en el desarrollo de la teoría diplomática. Pero el sentido común no es algo puramente individual, discrecional o singular. Es un producto relativamente estructurado de la historia, como lo es la religión, la filosofía práctica --en que fundamentamos el concepto de cultura cívica-- o la cultura: "No se trata de algo rígido o inmutable, sino de algo que constantemente se está enriqueciendo y transformando, mediante la incorporación de las ideas científicas y las opiniones filosóficas que penetran en la vida social. El sentido común es el folklore de la filosofía, y siempre se encuentra a mitad de camino entre el folklore propiamente dicho y la filosofía, la ciencia y el dominio de los especialistas. Un cauto y moderado avance en esta dirección lo constituye la definición de Hedley Bull en el sentido de que "la cultura diplomática es el conjunto colectivo de ideas y valores compartidos por los representantes oficiales de los Estados, y la cultura política internacional, el bagaje intelectual y moral que determina las actitudes frente al sistema internacional de las sociedades que lo integran". Esta definición simple tiene el valor de hacer posible una distinción entre la cultura subjetiva de la profesión diplomática y la cultura institucional del sistema internacional. Y también da la posibilidad de apreciar la forma en que interactúan estos dos aspectos, toda vez que la cultura profesional a la cual ajusta su comportamiento el diplomático no puede separarse de las pautas colectivas que rigen el funcionamiento del sistema internacional, en su conjunto, y el desarrollo de la política exterior de cada país.

Una obra de Der Derian, de gran riqueza intelectual, propone que la alienación es fuente histórica de la diplomacia. Debido a su complejidad, no desarrollaremos explícitamente este concepto, aunque está presente en todo este capítulo. Sin embargo, "la relación entre la alienación, entre el sentido de sentirse extranjero o separado, con el desarrollo de una cultura diplomática, es evidente, y a veces hasta explícita en los escritos de algunos representantes de la escuela clásica en el estudio de las relaciones internacionales".

Así, por ejemplo, Martin Wight sostiene que las sociedades nacionales que surgen en la edad moderna se basan en principios diferentes de aquellos en que se fundó Europa durante la época de

la cristiandad medieval y, por lo tanto, estimulan la cooperación y crean "la posibilidad del conflicto" al interior del nuevo mosaico de naciones. Antes del surgimiento de los Estados nacionales, ese conflicto sólo podía darse entre dos culturas diferentes, como la Cristiandad y el Islam.

Adam Watson sostiene que "inicialmente la diplomacia aparece como una forma esporádica de comunicación entre Estados separados. Por su parte, Hedley Bull considera que "en el actual sistema internacional, en el cual los Estados son más numerosos, más profundamente divididos y mucho menos participativos en una cultura compartida, el papel simbólico de los mecanismos diplomáticos pueden ser, por esa misma razón, más importantes".

La sociedad moderna estuvo dominada por su adhesión a grandes paradigmas --la necesidad de racionalidad y la búsqueda de uniformidad y jerarquía-- tanto en el plano interno como internacional. En ese contexto, la forma de resolver el problema de la alienación provocada por la consolidación de una multiplicidad de Estados soberanos, y de mediar entre ellos, consistió en imponer cierto orden y uniformidad a esas identidades diferentes, mediante la presencia y el ejercicio de un poder y de una racionalidad hegemónicas. Característicamente, las relaciones internacionales estuvieron dominadas por la razón de Estado y no por los intereses de la sociedad civil y de sus múltiples partes integrantes, ni de los individuos. Respondiendo a esto, la política exterior de los principales actores fue una política de poder, y su diplomacia se orientó unilateralmente a imponer a los demás actores sus ideales e intereses. Ejerció una función de dominación y de control, más que de comunicación, entendimiento y coordinación.

Los tres procesos más importantes que caracterizaron la evolución de las relaciones internacionales después de la Segunda Guerra Mundial, demuestran que éstas fueron las características de la política exterior y de la diplomacia de las grandes potencias durante ese período. Este fue el caso del papel que desempeñó los Estados Unidos en la reconstrucción de Europa y otras áreas destruidas por la guerra. Perseguía el objeto de crear un mundo capaz de asegurar su expansión militar y económica, en donde tendría una presencia hegemónica. Fue también el caso de la política de contención frente a la Unión Soviética y de alineamiento de todos los países que se encontraban fuera del campo socialista con los intereses globales de los Estados Unidos. Y es el caso, por último, de su relación con los países en desarrollo, a través de diversas combinaciones entre algunos programas de ayuda externa y diversas formas de penetración de sus empresas transnacionales en ellos. Es una forma de contribuir, mediante la modernización de esos países, a la creación de un mundo hecho a su imagen y semejanza y, por lo tanto, compatible con sus intereses.

Como ya se ha señalado, decir, como sostiene la escuela realista, que lo que caracteriza al sistema internacional no es la cooperación sino el conflicto no es algo evidente, ni se funda en una teoría, sólo es el reflejo de los intereses prevaletentes en ese y en otros períodos de la historia, aunque no en todos.

Aunque por las razones señaladas, la diplomacia suele asociarse con el conflicto y con la guerra, también está vinculada con la cooperación y el bienestar, y lo ha estado cada vez más durante el último período. Puede decirse, en general, que esta tendencia es la que caracteriza a la diplomacia moderna.

Se ha sostenido que, tradicionalmente, la diplomacia tiende a cumplir tres funciones principales. La primera es la representación de los intereses de sus respectivos Estados y sus correspondientes sociedades. Ello implica la explicación y defensa de sus políticas frente a los

interlocutores válidos en el país donde el diplomático está acreditado. Para adecuarse a las tendencias descritas más arriba, esta función debe reflejar una gama cada vez más amplia de intereses vinculados con los distintos sectores que integran esas sociedades --no exclusivamente los de sus gobiernos--, así como tratar con un creciente número de interlocutores en sus países de acreditación.

La segunda función es de información. Se refiere a que los diplomáticos constituyen los principales puntos de observación y análisis del acontecer externo con que cuenta cada una de las sociedades nacionales, función cuya importancia se acentúa con el aumento de la interdependencia en las relaciones internacionales.

La tercera tiene que ver con las negociaciones a que suele dar lugar en la representación y defensa de los intereses de un país determinado. Tal función también se ha diversificado y expandido en un escenario integrado por un número cada vez mayor de temas y actores, cuyos intereses se entrelazan de diversas maneras, dando lugar a una gran multiplicidad de juegos o negociaciones contra un telón de fondo muy dinámico, marcado por la imprevisibilidad y la incertidumbre.

Todas estas funciones pueden ser puestas por igual al servicio de la cooperación o del conflicto. Lo que interesa es maximizar la cooperación entre las naciones, y uno de los medios privilegiados para ello es utilizar al máximo los programas existentes de cooperación internacional.