

REVISTA  
DE LA  
CEPAL



NACIONES UNIDAS

PRIMER SEMESTRE DE 1976

# Revista de la CEPAL

*Director*

Dr. RAUL PREBISCH

*Secretario*

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / PRIMER SEMESTRE DE 1976

## SUMARIO

<b>Crítica al capitalismo periférico</b>	<b>7</b>
<i>Dr. Raúl Prebisch</i>	
<b>Situación y perspectivas de la economía latinoamericana en 1975</b>	<b>75</b>
<i>Enrique V. Iglesias</i>	
<b>Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina</b>	<b>97</b>
<i>Aníbal Pinto</i>	
<b>Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?</b>	<b>129</b>
<i>Marshall Wolfe</i>	
<b>Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa</b>	<b>173</b>
<i>Jorge Graciarena</i>	
<b>Notas sobre integración</b>	<b>195</b>
<i>Cristóbal Lara</i>	
<b>Algunas publicaciones de la CEPAL</b>	<b>209</b>

## Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?<sup>1</sup>

*Marshall Wolfe\**

Después de varias décadas de pensamiento y acción vinculados al desarrollo no han cesado las controversias acerca de los objetivos que éste debería alcanzar y de los medios para hacerlo.

Este artículo no pretende proponer una receta propia, sino sugerir una concepción existencial del desarrollo como un esfuerzo incesante para imponer una racionalidad valorativa dada a una realidad rebelde. En su comienzo presenta un análisis de las dificultades de definir y orientar el desarrollo, tanto desde el punto de vista académico como político, para enumerar después algunas de las recomendaciones que han hecho a este respecto tanto la Asamblea General de las Naciones Unidas como la CEPAL. Más adelante hace un análisis crítico de los requisitos uniformes para el desarrollo que han surgido de esas expresiones de consenso internacional, los vincula con el orden mundial actual y caracteriza la posición de los países de América Latina dentro de este contexto. En la parte final, distingue los criterios principales que han sido usados para definir los fines y medios del desarrollo (utópico-normativo, tecnológico-racionalista y sociopolítico) y culmina con un análisis crítico de los agentes de desarrollo.

\*Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

1

## El "desarrollo" en entredicho: la posibilidad de una opción nacional entre diferentes estilos

En el diálogo internacional se ha venido postulando desde los años cuarenta que el término "desarrollo" describe un proceso inteligible que puede promoverse mediante la acción racional dentro del marco de las naciones-Estados, es decir, mediante la "planificación". Los participantes en ese diálogo han discrepado fundamentalmente respecto de la naturaleza de los órdenes nacionales e internacionales dentro de los cuales debe tener lugar el desarrollo, en sus evaluaciones de los acontecimientos y en sus recetas para la acción. Variantes del concepto de avance lineal, según el cual los países "desarrollados" tienen tanto la capacidad como el deber de ayudar a los demás a seguir sus pasos, han chocado continuamente con variantes del concepto de transformación societal, de acuerdo con el cual el desarrollo de los países pobres exige, entre otras cosas, liberarse de las relaciones de explotación que han hecho a los países "desarrollados" ricos y dominantes. Sin embargo, los argumentos se han planteado dentro del consenso implícito de que sólo puede haber una clase de desarrollo: un proceso con ciertas condiciones sociales previas, que atraviesa por etapas previsibles, requiere acumulación acelerada de capital e innovación tecnológica y empresarial y conduce a la for-

<sup>1</sup>El presente artículo prosigue una exploración iniciada en "Desarrollo: Imágenes, conceptos, criterios, agentes, opciones", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XVIII, N° 1 y 2, 1973.

mación de sociedades y economías nacionales predominantemente urbanas e industriales, imbuidas de actitudes “modernas” hacia el trabajo y la ciudadanía, capaces de elevar en forma permanente la producción de bienes y servicios y, con el tiempo, de satisfacer ampliamente las demandas de consumo de sus miembros. De lo anterior se desprende que sólo puede haber una forma óptima de desarrollo; lo que hay que hacer es definirla, determinar de qué manera se aparta de ella la sociedad en cuestión e indicar los medios para encauzarla por el camino correcto.

En la actualidad, mientras sigue ramificándose el mecanismo internacional derivado de esta interacción de conflicto y consenso acerca del desarrollo, y continúa alargándose la lista de requisitos del desarrollo internacionalmente aceptados, la concepción del desarrollo como una secuencia uniforme definible a la que deben adaptarse todas las sociedades nacionales so pena de mantenerse en la pobreza y el atraso, está siendo atacada desde muchas diferentes posiciones teóricas, ideológicas y valorativas. Algunos críticos dudan de que el concepto “desarrollo” sea significativo, y atribuyen su origen al supuesto etnocéntrico de que la experiencia vivida por unas pocas sociedades “occidentales” en un determinado periodo de la historia puede repetirse, o a una analogía engañosa, profundamente arraigada en el pensamiento “occidental”, entre el cambio en las sociedades y el “desarrollo” de los organismos vivos. Por ejemplo:

- “Se han dedicado bastantes esfuerzos a la definición del desarrollo y al argumento de que el desarrollo

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

patrón transitorio, es cuestión abierta, desconcertante”<sup>2</sup>.

“Mientras más concreto y empírico sea nuestro tema y más se relacione con el comportamiento, menos podrá aplicársele la teoría del desarrollo y sus diversos elementos conceptuales. Es bastante tentador aplicar estos elementos a las entidades construidas que abundan en el pensamiento social occidental: a la civilización en su conjunto, a la humanidad, a la sociedad total; a entidades como el capitalismo, la democracia y la cultura... Habiéndose dotado de vida a una u otra de estas entidades a través del conocido proceso de reificación, poco falta para proveerlas además de crecimiento... Sin embargo, es muy distinto tratar, como lo hace actualmente gran parte de la teoría social, de imponer estos conceptos de desarrollismo no sobre entidades construidas sino sobre la clase de tema que ha llegado a ser básico en las ciencias sociales de hoy: *el comportamiento social de los seres humanos en áreas específicas y dentro de plazos finitos*... El modelo de Europa occidental y su aparente orientación del cambio social durante los últimos seis siglos... se convierte en la tendencia del cambio social de toda la civilización humana y, como lo indican innumerables estudios de las llamadas naciones modernizantes, en arquetipo para analizarlas indivi-

dualmente— y también para reconstruirlas”<sup>3</sup>.

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

<sup>2</sup>Dwight Waldo, “Reflexions on Public Administration and National Development”, *International Social Science Journal*, XXI, 2, 1969.

<sup>3</sup>Robert A. Nesbit, *Social Change and History: Aspects of the Western Theory of Development*, Oxford University Press, Londres, 1969.

imágenes en realidad a través de una acción racional? ¿En qué condiciones? Suponiendo que el desarrollo puede y debe significar cosas distintas para diferentes sociedades y que el logro de un estilo nacional de desarrollo viable y aceptable<sup>4</sup> depende tanto de la voluntad política como de condiciones económicas y culturales previas, ¿qué utilidad tienen las fórmulas internacionales que establecen lo que debería ser el "desarrollo"?

En la Estrategia Internacional de Desarrollo aprobada por la Asamblea General en 1970, y en numerosas otras declara-

<sup>4</sup>Véase el *Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo*. Informe preliminar del Secretario General, octubre de 1973. (Este documento contiene el texto revisado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, de la versión española del documento E/CN.5/477, fechado el 25 de octubre de 1972). En él se distingue entre el "estilo real de desarrollo" de una sociedad nacional (es decir, lo que sucede en la realidad, en el supuesto de que ninguna sociedad es estática), y los "estilos preferidos" (es decir, lo que ciertas fuerzas de la sociedad desean que suceda). Se ha supuesto que, dentro de una determinada sociedad normalmente serán varios los estilos preferidos que se disputarán su atención, y que las preferencias manifiestas pueden ocultar preferencias reales muy distintas. En el presente trabajo, la expresión "estilo predominante" se emplea como equivalente de "estilo real" y se refiere a las variantes del capitalismo dependiente que predomina en la mayor parte de América Latina. Los términos "original", "autónomo" y "orientado por valores" se refieren a estilos preferidos que responden a los criterios de "aceptabilidad" y "viabilidad" señalados en el informe sobre el "criterio unificado". Los "estilos de desarrollo" emanan de sistemas sociales, como conceptualizaciones de sus procesos de crecimiento y cambio, y pueden dar o no dar lugar a estrategias explícitas.

ciones formuladas dentro del marco de las Naciones Unidas, los gobiernos han adoptado estándares de desarrollo utópico-normativos que no se han cumplido de manera convincente en parte alguna y han exigido realizar estudios que muestren cómo armonizar mejor los procesos de desarrollo con esos estándares. Las declaraciones internacionales yuxtaponen y procuran conciliar proposiciones que derivan de concepciones muy diferentes del desarrollo. La formulación más autorizada y coherente, que aparece en el párrafo 18 de la Estrategia Internacional de Desarrollo, contiene al menos tres proposiciones separables: i) que "la finalidad del desarrollo es dar a todos mayores oportunidades de una vida mejor"; ii) que los objetivos más concretos relacionados con esta finalidad (el crecimiento acelerado, los cambios estructurales, la distribución más equitativa del ingreso y de la riqueza, la ampliación de los servicios sociales, la protección del medio) forman "parte del mismo proceso dinámico", y son simultáneamente fines y medios; iii) que es a la vez viable y deseable avanzar hacia todos los objetivos al mismo tiempo y en forma "unificada". La Estrategia enumera los objetivos sociales que hay que unificar en una lista impresionante de compromisos expresados en términos generales; en otra parte se concentra en el objetivo económico más tradicional de alcanzar una tasa de aumento de la producción de al menos 6 por ciento y, en términos relativamente precisos, en los requisitos económicos para alcanzar este objetivo.

Las proposiciones anteriores son compatibles entre sí, pero suscribir una de ellas no exige aceptar todas las demás. Los objetivos sociales siguen siendo

vulnerables a los argumentos de que el logro de la "finalidad" del desarrollo exige concentración inmediata en el crecimiento acelerado; de que ninguna sociedad es capaz de perseguir en forma "unificada" todos los demás objetivos expuestos en la Estrategia, y de que los intentos de los gobiernos de hacerlo dentro de los sistemas políticos y con los limitados recursos existentes sólo lograrán paralizar la capacidad —en el mejor de los casos insuficiente— de acelerar el crecimiento económico. La meta económica sigue siendo vulnerable al argumento de que una política concentrada en lograr tasas muy altas de crecimiento económico agrava inevitablemente las tensiones societales, agudiza la mala distribución de la riqueza y del poder y distorsiona los estilos de vida en forma que hace cada vez más difícil acercarse a la "finalidad" del desarrollo.

Es probable que el pensamiento internacional sobre el desarrollo continúe debatiéndose entre concepciones del desarrollo subordinadas al reino económico de la necesidad (como quiera que se le conciba) y concepciones del desarrollo como, al menos potencialmente, una encarnación variable de valores y opciones sociales<sup>5</sup>. Hasta ahora la experiencia confirma los aspectos negativos de los dos argumentos reseñados: los procesos rea-

les de "desarrollo" no están elevando de manera indiscutible el bienestar humano ni siquiera en los países de altos ingresos, y se duda que sean viables a largo plazo; los intentos de formular y aplicar estilos originales, autónomos y orientados al ser humano siguen zozobrando en sus confrontaciones con la realidad, o sobreviviendo a un precio que frustra las esperanzas en ellos cifradas.

En el presente trabajo se examinarán las propuestas orientadas por valores que contienen las declaraciones internacionales más recientes, como elementos para reconsiderar de manera coherente la expresión conceptual del desarrollo, y para definir estilos originales de desarrollo compatibles con situaciones nacionales reales dentro del orden mundial real. Se confrontarán los elementos con los supuestos medulares de las teorías del desarrollo formuladas hasta ahora; con las características del orden económico y político mundial; con la posición de América Latina dentro de este orden, y con los diferentes tipos de sociedades y estilos de vida nacionales que están surgiendo en América Latina. Se examinarán las concepciones, aspiraciones e imágenes societales como factores capaces de ejercer verdadera influencia en lo que sucede y no enteramente predeterminados por leyes económicas o intereses de clase; pero se evitará "reificarlos" o tratar el "desarrollo" como una realidad ideal que existe independientemente de lo que las sociedades efectivamente hacen y a la cual éstas pueden aproximarse en la medida en que amplíen su conocimiento de lo que "realmente" es. El presente trabajo supone que el actual clamor internacional por un "enfoque unificado del desarrollo", por "estilos de desarro-

<sup>5</sup>Como es natural, interrogantes de esta naturaleza se analizaron en América Latina y en otras partes del mundo mucho antes que se popularizara el término "desarrollo". La mayoría de los argumentos actuales se esgrimieron en México, por ejemplo, durante y aun antes de la revolución. Véase Arnaldo Córdova, *La ideología de la revolución mexicana: Formación del nuevo régimen*, México, D.F., Ediciones Era, 1973.

llo autónomos y originales”, etc., deriva de un justificado rechazo de las actuales tendencias y perspectivas, y que plantea a todos los presuntos analistas y agentes del desarrollo un desafío que no debería ignorarse ni eludirse. También supone que las manifestaciones de este desafío son susceptibles de caer en excesivas generalizaciones, de eludir las peores dificultades, de contentarse con reiteraciones rituales de buenas intenciones y de inducir erradamente a pensar que en algún lugar, a la espera de que se la descubra, hay una solución infalible e indolora para todos los problemas. Estas deficiencias guardan relación con las muy variadas presiones y preocupaciones, en parte incompatibles entre sí, que chocan con las exigencias de criterios normativos frente a los problemas del desarrollo, y que, en el plano del diálogo internacional, sólo pueden conciliarse mediante fórmulas de transacción. Las principales presiones y preocupaciones pueden expresarse así:

a) Desde los albores de la preocupación internacional por el desarrollo, ciertas corrientes de opinión se han dedicado a formular declaraciones cada vez más amplias de los derechos humanos, entre los cuales se incluye el derecho a determinados niveles de vida y servicios sociales. Los proponentes de derechos humanos manejan valores absolutos: los derechos son los mismos en todas partes y deberían ponerse en vigor de inmediato, cualesquiera sean las circunstancias concretas de la sociedad. De esto se desprende que sólo *un* estilo de desarrollo es aceptable, y ese debe ser un estilo muy diferente de cualquiera de los vigentes. Las normas relativas a los derechos se han tomado principalmente de los países industrializados de altos ingresos, donde puede

presumirse que existe la capacidad material para cumplir con ellas y en donde poderosos movimientos políticos y grupos de presión exigen que sean respetados. En la mayor parte del resto del mundo no se ha dado ninguna de estas condiciones. El reconocimiento por los gobiernos de derechos que exigen comprometer recursos cuantiosos (como la educación universal) ha servido en parte de sustituto simbólico de la acción o de promesas de acción futura y en parte de base para pedir que los países de altos ingresos ayuden a financiar la materialización de los derechos que han reconocido. En su mayoría, los analistas y planificadores del desarrollo tratan los “derechos” como manifestaciones no obligatorias de buenas intenciones, aun cuando, dentro de sus propias concepciones del desarrollo orientadas a la producción, han asignado alta prioridad al mejoramiento de la educación, la nutrición y la salud pública. Dentro de las sociedades nacionales los argumentos basados en “derechos” que en principio son universales se convierten en armas que las distintas clases o grupos esgrimen para reforzar sus pretensiones de obtener una proporción mayor de recursos públicos, los que no bastan para satisfacer todas las exigencias. El Estado confronta el clamor incesante de grupos de intereses y localidades que exigen como un derecho que se les “resuelvan sus problemas”. Entretanto, movimientos cuyo centro se encuentra en países de altos ingresos siguen generando nuevas formulaciones de derechos, particularmente en relación con los servicios sociales públicos, y obteniendo para ellos aprobación internacional. Para repensar el desarrollo es indispensable la constante confrontación de los proce-

sos de desarrollo reales con “derechos” que representan un consenso internacional acerca del contenido de un orden social justo. Sin embargo, cabe esperar una tensión permanente entre las pretensiones universalistas de las formulaciones de derechos (que derivan de ciertos tipos de sociedades y procesos históricos) y la búsqueda de estilos autónomos y viables de desarrollo en condiciones en que ningún agente de desarrollo podrá “tener en cuenta” todas las aspiraciones que se le imponen.

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

que ejercen sus instituciones académicas y culturales, y a través de la importancia que revisten, para lo que de hecho puede hacerse en otras partes, los cambios producidos en ellos en lo que se refiere al uso de los recursos, las modalidades de consumo, las normas ambientales, etc. Inevitablemente, los problemas de las sociedades “postindustriales” o “postmodernas” influyen en las concepciones sobre el desarrollo de sociedades que sólo han conocido los procesos de “industrialización” y “modernización” en forma parcial y deformada.

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

minoría, su conveniencia y viabilidad a largo plazo parecen menos obvias que hace algunos años.

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

**e)** Tanto las sociedades ricas como las pobres se han percatado en forma más bien repentina de las connotaciones de los actuales niveles y distribución geográfica de los recursos naturales, en su interacción con las tendencias de pobla-

ción y de incremento del consumo. Una vez planteado el problema, es evidente que las sociedades que abarcan la abrumadora mayoría de la población mundial nunca podrán alcanzar niveles de uso de recursos por habitante ni remotamente similares a los ya alcanzados por unas pocas comunidades de altos ingresos de América del Norte y de Europa. Es dudoso que estas últimas puedan mantener por mucho tiempo sus actuales niveles y modalidades de uso de los recursos. Para la mayor parte del mundo, un estilo de desarrollo viable debe prever niveles relativamente modestos de consumo de los recursos no renovables, sustitución de los recursos no renovables siempre que ello sea posible y controles ecológicos adecuados para asegurarse de que estos últimos sean realmente "renovables". En vista de la demanda cada vez más angustiosa de los países de altos ingresos, surge la probabilidad de que los países de bajos ingresos renuncien gradualmente a maximizar las exportaciones de sus recursos no renovables y opten por conservarlos para su propio uso. Paradójicamente, también es posible que, para abastecerse de alimentos, los países predominantemente rural-agrícolas de bajos ingresos dependan cada vez más de los países de altos ingresos predominantemente urbano-industriales, en momentos en que en estos últimos comienzan a desaparecer los excedentes de la producción de alimentos.

**f)** Los enfoques internacionales convencionales han supuesto que los "países" se desarrollan y que el desarrollo va íntimamente unido a procesos denominados "modernización" y "construcción de la nación". Se ha sostenido que

la acción planificada en el ámbito nacional es a la vez viable y esencial para ayudar a estos procesos; que en lo posible los países deberían depender de la movilización de los recursos internos, pero que es legítimo y realista que pidan "cooperación" técnica y financiera a los países "desarrollados" de altos ingresos. Sobre la base de estos supuestos se ha erigido un vasto e intrincado mecanismo internacional. Factores como los mencionados, conjuntamente con algunos rasgos del propio mecanismo de cooperación internacional (la discutible utilidad de muchas de las transferencias técnicas, el hecho de que la "planificación" no haya respondido a las esperanzas cifradas en ella, el paralizante endeudamiento que ha resultado de las condiciones en que tienen lugar las transferencias financieras, etc.), han puesto en tela de juicio los supuestos fundamentales. La experiencia ha fortalecido otro punto de vista que se ha debatido (en distintas versiones) desde que comenzó la actividad internacional de desarrollo y que es el siguiente: dentro del actual orden mundial el desarrollo autónomo en el plano nacional es una ilusión, la realidad es un sistema internacional de mercado que genera "desarrollo" (con arreglo al criterio económico convencional) en un extremo y "subdesarrollo" o "desarrollo dependiente" en el otro, y dentro del cual la modernización imitativa simplemente "internaliza" las modalidades de dependencia y la "construcción de la nación" no puede ser más que una fachada. De acuerdo con estas interpretaciones, el fenómeno no consiste simplemente en la explotación de los "países" pobres por los "países" ricos. Los procesos de polarización no se delimitan

por las fronteras nacionales, ya que los intereses "modernizantes" de todos los países se identifican con los centros dominantes y se benefician con el sistema a expensas del resto de la población. De esto se desprende que los países ricos son intrínsecamente incapaces de ayudar a los demás a "desarrollarse", mientras ambos grupos de países adhieran al sistema de mercado. Algunas versiones van más allá y dudan que las relaciones entre las sociedades "socialistas" del centro que no son de mercado y la periferia puedan superar la polarización y la dependencia, en tanto se perpetúen las tácticas predominantes de modernización y transferencia tecnológica. Así, pues, la cooperación técnica y financiera internacional se ajusta inevitablemente a las características del orden mundial imperante. Fortalece necesariamente los vínculos de dependencia y ayuda a las fuerzas dominantes de las sociedades dependientes a eludir las decisiones y sacrificios que requiere un desarrollo "auténtico". Como el movimiento de cooperación internacional constituye una importante inversión intelectual y emocional, además de ser fuente de subsistencia de miles de personas que manejan con habilidad los símbolos del desarrollo, y como son pocas las sociedades cuyas fuerzas dominantes están dispuestas a renunciar del todo a las esperanzas y ventajas materiales que éste ha ofrecido, por desilusionadas que estén al respecto, su crisis actual añade caudal a la búsqueda de nuevas concepciones de desarrollo. Como sucede con el desarrollo mismo, si la cooperación internacional se juzga inútil o engañosa en las formas que ha adoptado, entonces tiene que significar otra cosa.

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

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

Para que la búsqueda de estilos originales de desarrollo orientados a la "finalidad" expuesta en la Estrategia Internacional de Desarrollo sea algo

más que un ejercicio utópico, debe tratar no sólo de demostrar que tales estilos son viables y deseables, sino además identificar los agentes potenciales de ellos y proponer estrategias en términos que les sean inteligibles. En el diálogo internacional, este es el aspecto que con más probabilidades se eludirá. Las declaraciones adoptan la voz pasiva o utilizan el término "nosotros", en forma que sugiere que sus autores son portavoces autorizados de la opinión pública en las sociedades que luchan por desarrollarse. Una de las formulaciones más explícitas contenidas hasta ahora en un documento internacional afirma que: "Para lograr el objetivo deseado habrá de adoptarse medidas más radicales... Que estas medidas sean o no aplicables dependerá sobre todo del equilibrio de las fuerzas políticas del país de que se trata... A menos que exista una dedicación política suficiente para superar tales obstáculos, los esfuerzos para combatir la pobreza serán inevitablemente estériles"<sup>6</sup>.

Las formulaciones de esta clase ponen en duda implícitamente el realismo de la mayoría de las declaraciones normativas. Una cosa es suponer que un gobierno bien intencionado no sabe que hay ciertas cosas que debería estar haciendo, y otra muy distinta suponer que tal vez no le interese o no pueda hacerlas aunque se le exhorte o reproche. Ahora bien, ¿qué hacer si el "equilibrio de las fuerzas políticas" es de tal naturaleza que el gobierno no puede aplicar las "medidas radicales" exigidas por una estrategia de desarro-

<sup>6</sup>Comité de Planificación del Desarrollo, *Ataque contra la pobreza de las masas y el desempleo*, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E. 72. II. A. 11, p. 2.

llo orientada por valores? Se puede echar mano a sombrías advertencias sobre lo que sucederá si se desestiman los consejos, como lo hace el documento del Comité de Planificación del Desarrollo antes citado: "...los gobiernos, al tratar de reunir la necesaria voluntad política y de organizar un consenso nacional, han de tener en cuenta que, caso de no actuar o caso de reaccionar sólo superficialmente a los problemas de la pobreza de las masas y del desempleo, es probable que el resultado sea todavía más perturbador"<sup>7</sup>.

<sup>7</sup>El mismo punto de vista se expresa con especial claridad en el discurso pronunciado por el señor Robert S. McNamara en la reunión anual de la Junta de Gobernadores del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Actas resumidas, Washington, D.C., 25 de septiembre de 1972): "Los gobiernos existen para fomentar el bienestar de todos sus ciudadanos, no simplemente de unos pocos privilegiados... cuando la absoluta miseria afecta a un 30 o un 40 por ciento de toda una ciudadanía, ningún gobierno que desee mantener una comunidad estable puede desentenderse de ella, ni tolerarla, ni ahogar su clamor durante mucho tiempo". "A los fines del desarrollo, resulta totalmente contraproducente que se fije un precio excesivamente bajo al capital para los ricos y se cobre caro el crédito a los pobres; que se permita a los grupos más privilegiados un acceso liberal a los escasos recursos y se pongan fuera del alcance financiero de los pobres debido a su precio; que se otorguen subvenciones a los poderosos y se nieguen a los débiles. Esas políticas inevitablemente conducen al país a una situación de desequilibrio económico e inestabilidad social". Los "poderosos" y los "privilegiados" podrían replicar que el Estado existe precisamente para velar por su bienestar y que no hay manera infalible de garantizar el equilibrio económico y la estabilidad social, pero que han concebido arbitrios que darían mejor resultado que los que pide el señor McNamara, o bien quizás decidan mostrarse de acuerdo con él en público, y procedan privadamente como les parezca. Viene al caso

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

En algunos sentidos, las limitaciones impuestas por el orden mundial dominante parecen ser menos rígidas ahora que hace algunos años. Al menos, la crisis multifacética de hoy está cambiando su naturaleza en forma que se hace problemático su futuro. Sin embargo, algunos elementos del orden mundial siguen teniendo tanto influjo, que todo país que inicie una senda de desarrollo fundamentalmente incompatible con ellos, ciertamente encontrará enormes dificultades y deberá realizar grandes sacrificios. Es posible que cambiar los estilos de vida y las aspiraciones de con-

---

citar aquí una observación muy oportuna de Dudley Seers: "Un chiste muy corriente en el panorama internacional de hoy es el intento que realizan los economistas 'progresistas', nacionales o extranjeros, para persuadir de las bondades de la reforma agraria, la industrialización, la recaudación más eficaz de los impuestos, la ampliación de las oportunidades educativas o la mayor independencia de una potencia extranjera, a gobiernos cuya razón de ser es precisamente impedir que sucedan estas cosas o, al menos, limitarlas lo más posible". ("The Prevalence of Pseudo-Planning", en Mike Faber y Dudley Seers, compiladores, *The Crisis in Planning*, Chatto & Windus para Sussex University Press, Londres, 1972.)

sumo predominantes sea aún más difícil que cambiar las modalidades de dependencia centro-periferia en el ámbito político, financiero, comercial y tecnológico a las que se ha prestado tanta atención. Quizá recetas como las sugeridas por el Comité de Planificación del Desarrollo para eliminar la pobreza y el desempleo en gran escala sólo sean viables a costa de prolongadas pugnas sociales, con resultados imprevisibles que entrañan la aparición de una estructura de poder totalmente nueva. En otras circunstancias, la búsqueda de estilos autónomos de desarrollo orientados por valores puede hacer que las políticas reales resulten aún más confusas y contradictorias que hasta ahora, y puede conducir al desastre a los regímenes que inician esta búsqueda sin la voluntad de dominar las consecuencias ni la capacidad para hacerlo.

Los estilos de desarrollo orientados por valores no sólo necesitarán agentes capaces de poner en marcha la sociedad en la dirección deseada y de movilizar la participación y apoyo populares. También deben alcanzar ciertos resultados mínimos en términos de movilización y asignación de recursos, producción y distribución de bienes y servicios, observancia de las prioridades, etc., sin gene-

rar resistencias sociales incontrolables. Además, las circunstancias en las que tales estilos son posibles desde el punto de vista político auguran considerable ineficiencia y contraposición de propósitos durante un período de transición en el cual se aprenderá por experiencia. No es probable que los grupos de intereses existentes den por sentadas las ventajas del nuevo estilo, y las deficiencias reales de éste seguramente reforzarán su escepticismo u hostilidad. Los partidarios del nuevo estilo estarán expuestos a la tentación constante de recurrir a la propaganda, no tolerar críticas, exagerar los logros y ocultar los errores, si tienen el monopolio del poder, y a aceptar transacciones cuyo costo transforma los objetivos originales en inalcanzables, si no tienen su monopolio.

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

## 2

### El marco dentro del cual se presentan las opciones de desarrollo

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

Entre las muchas declaraciones internacionales que establecen criterios de desarrollo, la más ampliamente normativa y

utópica es la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, aprobada en 1969 por la Asamblea General

de las Naciones Unidas como resolución 2542 (XXIV). La Declaración propone, en bastante detalle, "eliminar" todos los males que afligen a la humanidad y proveer todos los servicios que cualquier sector de la humanidad pueda requerir dentro de un marco de libertad, igualdad de derechos y participación de "todos los miembros de la sociedad". Esta Declaración es la culminación de una serie de intentos de definir el "desarrollo social" como realidad independiente del "desarrollo económico" y acoge benévola una gama tan amplia de los significados que los especialistas de los distintos sectores de la acción social pública le han atribuido al término, que no ayuda mucho a distinguir los elementos centrales del consenso internacional. Merece destacarse la aprobación unánime de un texto tan amplio que, si se tomara literalmente, obligaría a transformar las prácticas y prioridades de todas las sociedades organizadas del mundo, y la poca atención que se le ha prestado desde entonces, incluso por las secretarías de los organismos internacionales.

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

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

Posteriormente, en 1973, la Comisión Económica para América Latina aprobó en su decimoquinto período de sesiones, como resolución 320 (XV), la Evaluación de Quito de la Estrategia Internacional de Desarrollo, que avanza

algo más en la formulación de criterios para el "desarrollo integrado" o el "desarrollo humano". De acuerdo con la Evaluación de Quito<sup>8</sup>, tal desarrollo:

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

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

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

No debería identificarse con el crecimiento económico que, "a menudo no

<sup>8</sup>*Evaluación de Quito* (Primer bienio de la Estrategia Internacional de Desarrollo), Naciones Unidas/CEPAL, 1973.

ha dado lugar a cambios cualitativos de importancia equivalente en el bienestar humano y en la justicia social" y ha coincidido con la "persistencia de problemas tan graves como la pobreza masiva, la incapacidad del sistema productivo para dar empleo a la creciente fuerza de trabajo, y la falta de participación económica y social de amplios estratos de la población". Sin embargo, "el crecimiento económico acelerado, armónico y autónomo es fundamental para asegurar el éxito de los cambios cualitativos y estructurales".

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

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

En su conjunto, los criterios y supuestos anteriores constituyen elementos para una concepción del desarrollo orientada por valores y a la vez "estructural", pero compatible con diversas combinaciones de fines y medios. De manera implícita, exigen ampliar considerablemente la acción del Estado, inspirada y cohesionada por los valores y por la búsqueda de cambios estructurales. Parten de la base de que tal acción es compatible con la naturaleza de las fuerzas sociales internas que controlan el Estado. Suponen que la plena "participación" de todos los estratos de la población no sólo es compatible con el "desarrollo integrado" bajo la orientación estatal, sino que es un componente esencial de ese desarrollo.

La Evaluación afirma que "los países en desarrollo han adoptado políticas internas y realizado esfuerzos para alcanzar los objetivos y las metas" establecidos en la Estrategia Internacional de Desarrollo. Sin embargo, los "desajustes", "tensiones" y "demandas ante las cuales los recursos internos son insuficientes" han amenazado o malogrado los esfuerzos de los países que inician cambios estructurales, lo que indica una contradicción entre el ideal de política y el ideal de participación plena. La Evaluación indica que hasta ahora el papel del orden internacional ha sido en general negativo: "los países desarrollados no han proporcionado la cooperación necesaria para complementar los esfuerzos" internos; "algunos países que emprenden transformaciones de estructuras, lo que está de acuerdo con la EID, enfrentan a veces la hostilidad y la agresión económica del exterior". Sin embargo, en la Evaluación se echa

mano a la cooperación internacional futura, regulada por un "conjunto dinámico de normas" y que se alcanzará a través de la acción concertada de los países en desarrollo, para resolver las contradicciones entre la política integrada con miras a cambios estructurales, los recursos limitados y una participación cada vez mayor, o al menos reducirlas a proporciones manejables.

Los criterios para un desarrollo integrado que se enuncian en la Evaluación de Quito son más concentrados y coherentes y a la vez más flexibles que los contenidos en declaraciones internacionales anteriores; constituyen un claro avance sobre las concepciones que ven el "desarrollo económico" como un proceso sujeto inexorablemente a leyes y requisitos propios, que de algún modo se suavizará y humanizará gracias al "desarrollo social" regido por normas universales detalladas que emanan de la legislación y los servicios sociales de los países de altos ingresos. Inevitablemente, dadas las circunstancias en que se aprobó la Evaluación, aunque ésta aboga por cambios profundos en el papel del Estado y de las fuerzas sociales nacionales, en el orden internacional que rige las relaciones entre Estados y en las relaciones entre los procesos económicos y las finalidades humanas, no confronta los problemas de la compatibilidad fundamental con el orden nacional e internacional ni de la capacidad de éstos para autotransformarse. Se expone así a la crítica de que requiere un *deus ex machina* en el plano nacional para crear orden del choque de objetivos y estrategias de los distintos grupos y de las complejas repercusiones, no siempre deseadas o previstas por algún grupo, de los proce-

tos económicos, sociales, políticos y demográficos que se están produciendo actualmente en cada sociedad nacional; y otro *deus ex machina* en el plano internacional para satisfacer las necesidades

que no se pueden satisfacer en el ámbito nacional, o que sólo pueden satisfacerse a costa de privaciones y apremios incompatibles con los criterios adoptados.

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

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

Pueden resumirse de la siguiente manera:

i) *Acumulación.* El desarrollo supone altas tasas de inversión de capital para aumentar la futura capacidad de producción de bienes y servicios. En la mayoría

de las sociedades nacionales, la acumulación debe provenir sobre todo de recursos internos; para movilizar y asignar estos recursos puede recurrirse principalmente al Estado o a particulares que responden a incentivos económicos.

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

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

iv) *Estandarización de la demanda de los consumidores.* Con numerosas variaciones y limitaciones, se ha supuesto que el desarrollo exige la incorporación de estratos cada vez más amplios, y con el tiempo de toda la población, a un mer-

cado nacional de bienes de consumo, y que la recompensa por los sacrificios realizados durante las primeras etapas de acumulación será una capacidad cada vez mayor de adquirir una gama más amplia de bienes industriales en un marco de producción y consumo ascendentes que se estimulan mutuamente. La culminación del desarrollo es entonces la propiedad generalizada de automóviles, televisores y aparatos eléctricos.

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

vi) *Difusión tecnológica y científica.* El desarrollo exige innovación técnica constante, basada esencialmente en la investigación científica. En vista de la superioridad tecnológica de los países ricos sobre los pobres y de su mucho mayor capacidad de investigación, las necesidades de los últimos pueden satisfacerse principalmente a través de una selección juiciosa de tecnologías importadas. Esto requiere "asistencia técnica" proporcionada por "expertos" de países tecnológicamente avanzados.

vii) *Educación universal.* El desarrollo exige "recursos humanos" especializados de muchas clases y una población capaz de comprender incentivos "modernos"

y de responder a ellos. Este requisito sólo puede alcanzarse a través de la educación primaria universal y de la ampliación de muchos tipos de educación secundaria, técnica y superior, con arreglo a pautas para las cuales los países desarrollados ofrecen modelos.

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

ix) *Participación cada vez mayor en el comercio mundial.* El desarrollo exige un alto nivel de importaciones para hacer frente a las demandas de industrialización y modernización agrícola; por otra parte, la elevación de los ingresos crea una demanda de bienes de consumo que no puede satisfacerse con la sola producción interna. De esta manera, las exportaciones deben aumentar permanentemente para pagar las importaciones, su precio no debe caer en forma

súbita y, en lo posible, la importancia de las exportaciones de manufacturas debe aumentar gradualmente con respecto a las exportaciones de materias primas, si bien el volumen y precio de estas últimas seguirán siendo de crucial importancia.

*x) Aumento de las corrientes financieras netas desde los países "desarrollados" (ricos) a los países "en desarrollo" (pobres).* Los requisitos para el desarrollo antes mencionados sólo excepcionalmente podrán satisfacerse movilizando sin ayuda externa los recursos internos, y a través de las divisas provenientes de las exportaciones. El desarrollo de los países pobres exige combinar de alguna manera donaciones financieras, préstamos a bajo interés e inversiones directas procedentes de los países ricos, en proporción que depende de la situación inicial y la estrategia de desarrollo del país pobre.

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

neo, menos conflictivo, más capaz de ofrecer niveles satisfactorios de bienestar para la mayor parte de la población.

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

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

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

i) La variación constante a que están sujetas las preocupaciones dominantes de los centros mundiales generan cambios correspondientes y una diversidad cada vez mayor en las formas de control, asesoramiento y cooperación a través de las cuales sus gobiernos y sus grupos de intereses procuran entenderse con las sociedades periféricas. Cierta pérdida de confianza en recetas anteriores o de interés por el tema mismo de la ayuda para el desarrollo en los centros principales, coincide con la creciente simpatía de ciertos países más pequeños de altos ingresos hacia los estilos de desarrollo originales y autónomos de otros países, y con su respaldo a ellos. Ha aparecido así una especie de utopismo por transferencia que, aunque tal vez subestime o juzgue erradamente las dificultades reales que plantea el desarrollo orientado por valores en países pobres y dependientes, contribuye a ampliar las opciones de que éstos disponen. Al mismo tiempo, varía la prominencia relativa de los problemas de desarrollo más concretos, y las corrientes de opinión dominantes de los centros mundiales instan continuamente, a través de las organizaciones internacionales, a que se adopten nuevas priori-

dades en lo que se refiere a las sociedades periféricas. Los ejemplos más salientes son las campañas mundiales relativas a población y medio ambiente, respaldadas por cuantiosos recursos provenientes de los centros mundiales. Asimismo, han pasado al primer plano la distribución equitativa del ingreso y el pleno empleo, si bien los centros mundiales se muestran menos dispuestos a asignar recursos para lograrlos. Por su parte, los voceros de las sociedades periféricas, empleando tácticas cada vez más coherentes, procuran adaptar las campañas y los recursos que derivan de la prominencia cambiante de los problemas, a una concepción propia de sus necesidades, particularmente en lo que se refiere a relaciones de intercambio más favorables y a la asistencia.

ii) Pese a que ciertamente no disminuye la disparidad entre los centros mundiales y la periferia en lo que toca a la riqueza por habitante y el poder, las formas de dominio y dependencia están cambiando y, en algunos sentidos, haciéndose ambivalentes. El avance de la industrialización y el creciente dominio que ejercen en ella las empresas transnacionales cuyas filiales nacionales son capaces de autofinanciarse, modifican las anteriores modalidades de intercambio de materias primas por bienes manufacturados y trasforma en anticuadas las anteriores concepciones sobre la "inversión extranjera". Las últimas innovaciones tecnológicas de los centros se apartan cada vez más de las necesidades y capacidad de las sociedades periféricas o quizá también de las de los centros (como su-

cede con el transporte supersónico), pero la búsqueda de opciones tecnológicas avanza poco. Así como los países de bajos ingresos y predominantemente rurales dependen cada vez más de los países urbanizados de altos ingresos para abastecerse de alimentos, estos últimos comprueban de súbito que sus propios estilos de vida, que se basan en el transporte automotriz y el elevado consumo de energía eléctrica, los han llevado a una trampa de dependencia de las sociedades periféricas y a una pesadilla ambiental. La agresión económica se ha convertido en arma más diversificada y amenazadora que antes y algunas de las sociedades periféricas están aprendiendo a usarla con tanta eficacia como los centros. Tanto el centro como la periferia pueden hacer imposible el funcionamiento "normal" de otros países, negándoles abastecimiento.

iii) Los procesos de "desarrollo" o "modernización" de los países periféricos —en la medida en que éstos han tenido lugar— y los programas económicos y sociales más bien fragmentarios que se han emprendido en su nombre, se han caracterizado invariablemente por la polarización entre grupos capaces de "modernizarse" y beneficiarse de manera tangible, y grupos más amplios que sólo pueden hacerlo "marginamente", o que se ven excluidos del todo. De una u otra manera, todos los programas concebidos para elevar el bienestar y generalizar el desarrollo —desde los de industrialización y modernización agrícola a los de educación, salud pública y seguridad social— parecen contribuir a esta polarización o "heterogeneidad estructural". Las políticas destinadas específicamente a mejorar la

posición relativa de los grupos más marginados, como el desarrollo de la comunidad, el desarrollo regional y la reforma agraria, se ajustan al mismo patrón de ventajas polarizadas, o bien son endebles e ineficaces, o tropiezan con resistencias estructurales que las destruyen. El problema no reside simplemente en que partes de la población nacional progresan en tanto que otras se estancan. Las formas de "progreso" presionan sobre estos últimos grupos en formas que les impiden "estancarse". El impulso que imprime lo ya realizado, las expectativas de todos los grupos sociales, y el mayor acceso al poder de los grupos modernizados, hacen que los cambios fundamentales del patrón de crecimiento polarizado sean problemáticos, conflictivos y costosos, aunque las fuerzas políticas dominantes tengan una estrategia clara de cambio, lo que rara vez sucede.

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

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

v) La identificación de los sectores "modernos" de la población de las sociedades periféricas con las normas de sectores equivalentes de las sociedades

desarrolladas se hace más compleja y ambigua a medida que choca con las crisis de esas normas en sus países de origen.

Los grupos u organizaciones de intereses (desde cámaras de comercio hasta sindicatos), los partidos políticos, las estructuras académicas, las empresas transnacionales, las burocracias, las marcas de artículos de consumo manufacturados, el contenido de los medios de información, todos experimentan la normalización mundial y las reacciones simultáneas contra ella. Las sociedades periféricas polarizadas importan anticuerpos ideológicos conjuntamente con las características de las sociedades "ricas", y también crean anticuerpos propios que reexportan a las sociedades de altos ingresos, en las cuales se incorporan a sus conflictos culturales y políticos.

En este sentido, está tomando forma una sociedad mundial caracterizada, no por la incorporación armónica de altos niveles normalizados de producción y consumo hacia los cuales se miraba antes como resultado del "desarrollo", sino por una combinación intrínsecamente contradictoria de asimilación creciente de este esquema, y de rechazo o frustración cada vez mayores a su respecto. En las sociedades periféricas, el hecho de que parte de la población no se incorpore o quede al margen exacerba de dos maneras este proceso contradictorio: agudiza la actitud defensiva de los estratos "modernizados" respecto de su posición privilegiada y aumenta el rechazo ideológico del desarrollo dependiente. Como es natural, ambas reacciones pueden coexistir de manera conflictiva en la misma persona o en la misma formulación de política.

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

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

i) Desde el siglo XVI, las clases dominantes de América Latina se han identificado cultural y económicamente con el orden "occidental" o europeo. La experiencia colonial es remota, y a partir del siglo XIX las *élites* nacionales han formulado estrategias para el "progreso" o "desarrollo" nacional basándose en sus propios puntos de vista sobre lo que es aplicable en sus países de las doctrinas económicas, sociales y políticas en boga en los centros mundiales. Sus estrategias han incluido el fomento deliberado de la identificación nacional con moldes europeos, el mejoramiento de la cantidad y calidad de la población a través de la inmigración desde Europa, la expansión de sistemas educacionales copiados de los países "avanzados" y el aprovechamiento de la división internacional del trabajo a través de la exportación de materias primas. Estas estrategias se han ido modificando con el tiempo y así han llegado a incluir entre otras cosas, la industrialización y la integración latinoamericana, y han ido cambiando los países "avanzados" elegidos como modelo, pero las *élites* siguen dependiendo de las doctrinas más aceptadas en los centros mundiales y con-

tinúan asignando escaso valor a las masas como "recursos humanos" para el tipo de progreso nacional previsto. Asimismo, desde el siglo XIX han reaparecido periódicamente reacciones como el "indigenismo" y la insistencia en caminos nacionales propios para crear una nueva civilización, pero no han estado respaldadas por culturas y religiones no europeas vigorosas comparables con las de Asia y partes del Africa; sólo han influido de manera importante en las políticas nacionales de desarrollo de unos pocos países y durante períodos cortos.

ii) La urbanización, la modernización dependiente, la industrialización y la elaboración del mecanismo burocrático del Estado providente han llegado al punto en que minorías considerables de la población en casi todos los países —y quizá la mayoría en uno o dos de ellos— se identifican plenamente con los estilos de vida y las expectativas de la moderna sociedad de consumo. Las expectativas incluyen no sólo bienes duros costosos, sino también viviendas "modernas" en los suburbios, viajes al extranjero y educación superior. Con los niveles existentes de ingreso por habitante, para que puedan darse estos gustos minorías mucho más amplias que las antiguas *élites*, se precisan modalidades de distribución del ingreso y de los gastos públicos en servicios e infraestructura urbana y modalidades de ahorro, inversión y producción que están tan distantes de las concepciones convencionales sobre las prioridades para el desarrollo como de los principios de justicia social públicamente reconocidos.

La iniciativa de implantar los nuevos estilos de vida ha provenido principalmente de los centros mundiales, a través de las empresas transnacionales y a través del mensaje estandarizado de los medios de información; pero prontamente la han "internalizado" los estratos de la población que están en condiciones de hacerlo. En otras regiones del tercer mundo se han producido procesos análogos, pero en su mayor parte la proporción de la población que se ha visto afectada ha sido menor, a la par que más vigorosa la resistencia de carácter cultural o político<sup>9</sup>.

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

nacionales no se dividen de acuerdo con pautas lingüísticas, culturales, religiosas, de castas o tribales de manera que cualquier proceso de desarrollo que entrañe diferencias de avance y polarización entre regiones internas, poblaciones urbanas y rurales y clases sociales genere conflictos entre grupos que se autoidentifiquen con facilidad, como sucede en gran parte de Africa y Asia y en algunos de los países pequeños del Caribe. El hecho de que en la región predomine el complejo latifundio-minifundio y de que haya estado expuesta a las exigencias cambiantes de la agricultura de exportación, ha impedido que las culturas campesinas y las formas de organización comunitaria adquieran la capacidad de resistencia a los cambios que han manifestado en otras regiones, pese a que estos factores siguen siendo importantes en las zonas habitadas por campesinos "indios" separados por el idioma de la comunidad circundante. En general, los actuales procesos de cambio desintegran los grupos rurales y los incorporan de manera "marginal" a los estratos bajos de la sociedad nacional o, en algunos casos, hacen surgir formas modernas de autodefensa, como los sindicatos campesinos, en lugar de provocar reacciones tradicionalistas, mesiánicas o cultural-nacionalistas. Aunque en la mayoría de los países la población rural es grande y sigue creciendo, constituye una proporción cada vez menor, en general está habituada al trabajo asalariado y a las relaciones de mercado y pierde constantemente a sus elementos más dinámicos por la emigración.

Aunque sería aventurado extrapolar las actuales tendencias al futuro lejano, ellas sugieren una combinación permanen-

<sup>9</sup>Véase Aníbal Pinto, "El modelo de desarrollo reciente de América Latina", *Revista de economía latinoamericana*, N° 32, Caracas, 1971.

te y conflictiva de homogeneización de las actitudes culturales y de las expectativas de consumo, por una parte, y de polarización de los ingresos y de la capacidad de participar en la sociedad "nacional", por otra. La atención de todos los grupos y estratos se concentrará cada vez más en el Estado, como fuente más probable de ayuda para transformar las expectativas en realidad. Las rivalidades entre localidades y entre regiones seguirán siendo importantes, pero se centrarán en la distribución de los recursos públicos centrales y no en separatismo de la nación-Estado.

iv) Las estadísticas del ingreso por habitante que sitúan a los países latinoamericanos en un tramo intermedio entre Europa y América del Norte, por una parte, y África y Asia, por la otra, y acusan cierto traslape en los extremos, combinan las situaciones muy distintas de las minorías "modernas" adineradas y del resto de la población. Asimismo, salvo en algunos de los países más pequeños y más rurales, las características predominantes de la pobreza en América Latina se hallan a medio camino entre las características de la pobreza en los países de altos ingresos y en los países de muy bajos ingresos. En América Latina todavía hay millones de personas que sufren hambre o agudas privaciones materiales y que no tienen acceso alguno a los servicios de educación y salud, pero esta pobreza extrema es menos generalizada en esta región que en gran parte de África y de Asia. Las características dominantes de la pobreza están cambiando con la urbanización y con la expansión de la acción asistencial del Estado. Están pasando a primer plano los problemas de inseguridad res-

pecto del empleo y del ingreso, de hacinamiento en viviendas miserables, de imposibilidad de estirar el presupuesto familiar para alcanzar a vivir en condiciones mínimas de "decencia" (que incluye la adquisición de artículos de consumo elaborados) y las frustraciones que provoca el acceso limitado y discriminatorio a los servicios educativos, de salud y de bienestar. En los países más grandes, los actuales niveles de ingreso permitirían aliviar las privaciones materiales extremas a través de subsidios estatales, programas especiales de empleo, etc., sin tener que introducir grandes cambios en el estilo de desarrollo; pero esto difícilmente afectaría las dimensiones de la pobreza como estado de privación y discriminación relativas.

v) Como podría preverse a juzgar por los niveles relativamente altos de urbanización, la prolongada "internalización" del modelo "occidental" de nación-Estado y la relativa debilidad de otros focos de lealtad (grupo étnico o religioso, tribu, comunidad local), se ha generalizado más que en la mayoría de las demás regiones del Tercer Mundo la aceptación consciente del Estado como árbitro final, como encargado de "resolver los problemas" y "satisfacer las necesidades" y como blanco legítimo de acusación si los problemas no se resuelven. El hecho de que el Estado asuma la responsabilidad de planificar el desarrollo, la influencia de las normas internacionales y las formas de competencia política obligan constantemente al Estado a prometer más de lo que puede cumplir, dado su dominio sobre los recursos y sobre los mecanismos administrativos y la capacidad de resistir, eludir o distorsionar las políti-

cas públicas que poseen las fuerzas sociales. En la práctica, los objetivos de canalizar los recursos hacia inversiones destinadas a lograr un crecimiento económico rápido, de ayudar a los estratos urbanos modernizados a satisfacer sus demandas de consumo y de contribuir a aumentar la productividad y mejorar los niveles de vida del resto de la población están continuamente en pugna, por conciliables que aparezcan en las propuestas de los planificadores. Se hacen inevitables entonces políticas que encubren las verdaderas fuentes y distribución de los recursos públicos, que descansan en la inflación crónica y que alternan la autoayuda manipulada de las masas con la represión. Problemas y soluciones diferentes afloran con los cambios de régimen, y luego pasan a segundo plano, al parecer porque las soluciones propuestas por el Estado resultan ineficaces, en tanto que la magnitud cada vez mayor de los problemas no tiene los resultados catastróficos pronosticados. (La prominencia variable del problema de los asentamientos urbanos marginales en la opinión pública es un ejemplo interesante). Bajo su aparente inestabilidad, los sistemas políticos de la región se han mostrado en general bastante flexibles y adaptables al encarar problemas y responder a las presiones. Cuando las contradicciones generadas por una determinada orientación de las políticas o por una transacción política parecen insolubles, de alguna manera las fuerzas dominantes se hacen sentir para conservar las principales características del estilo de "desarrollo" prevaeciente.

Cuando se pasa de las generalizaciones sobre América Latina en su con-

junto al análisis de situaciones nacionales concretas, las sociedades caen dentro de grupos que sugieren interesantes hipótesis sobre la viabilidad a largo plazo del estilo prevaeciente.

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

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

Se observa así que haber logrado indicadores convencionales decorosos de desarrollo y modernización (ingreso por habitante, urbanización, educación, homogeneidad cultural, estructuras de población con fecundidad decreciente, mortalidad baja y porcentajes moderados de personas que por su escasa edad son “dependientes”) no garantiza un orden social más estable, ni un progreso constante hacia el modelo occidental “avanzado”. Por el contrario, los ejemplos citados sugieren que en sociedades dependientes esos logros pueden ir unidos a una situación de crisis prolongada en la cual la economía, el sistema político, los servicios públicos y las relaciones sociales son cada vez menos capaces de

satisfacer las exigencias que se les imponen. Sin embargo, cabe formular dos advertencias: la primera, que puede ser engañoso o bien prematuro comparar la situación de sociedades occidentales “avanzadas” ideales, estables e integradas en lo social, con los obstáculos al parecer insuperables que confrontan las sociedades “semidesarrolladas” o “desarrolladas en forma dependiente”, pues quizá aquellas estén tropezando con dificultades propias que no difieren fundamentalmente de las que confronten las sociedades dependientes, y la segunda, que las cuatro sociedades descritas tienen características peculiares que pueden explicar en parte sus dificultades, y que llegaron a su situación de “semidesarrollo” en coyunturas históricas concretas que seguramente no se repetirán; por tanto, sería aventurado afirmar que están señalando el futuro de las sociedades que se describirán a continuación.

*ii)* Cinco países que abarcan más de dos tercios de la población de América Latina, pese a ser muy distintos entre sí, concuerdan mejor con la imagen generalizada de desarrollo polarizado y heterogeneidad estructural. Todos ellos tienen una población relativamente grande, que fluctúa entre aproximadamente 12 millones y 100 millones y que aumenta a tasas de aproximadamente 3 por ciento al año, y extensos territorios nacionales, parte de los cuales sólo está al menos un centro urbano de 2.5 millones comenzando a explotarse. Todos tienen de habitantes o más y que crece más de 5 por ciento al año. En todos ellos el crecimiento industrial y la modernización agrícola han sido considerables y diversificados y se han distribuido en forma muy desigual por regiones internas. La

población de todos ellos es sumamente heterogénea (comparada con la del primer grupo de países pero no con las sociedades nacionales típicas de África o Asia) en lo que respecta al grado y forma de incorporación al orden económico y social "moderno". En todos ellos la rápida modernización ha aumentado la magnitud relativa de los grupos que disfrutaban de niveles más altos de ingreso y consumo, ha acentuado la diferencia entre sus niveles y estilos de vida y los del resto de la población y ha introducido nuevos elementos de inseguridad y perturbación, se hayan o no deteriorado los niveles de vida en cifras absolutas. Todas estas sociedades han sufrido crisis de participación política en los últimos años, pero hasta ahora las fuerzas dominantes han logrado superarlas sin interrumpir por largo plazo el crecimiento económico ni transformar su naturaleza polarizada. Se ha podido excluir a la mayor parte de la población de la participación política, o bien dirigir tal participación en forma de impedir que se formulen demandas incompatibles con el estilo de desarrollo.

Entre estos cinco países, Venezuela es el que más se acerca al primer grupo en lo que toca a grado de urbanización, nivel de ingreso por habitante e indicadores diversos de modernización; tiene una población similar en número a la de Chile y Cuba, pero difiere profundamente en la rapidez con que ha alcanzado su actual configuración, en el papel de los ingresos provenientes del petróleo —que han permitido mantener el desarrollo polarizado y a la vez acrecentar rápidamente los servicios sociales y el empleo en obras públicas— y en la persistencia de tasas elevadas de crecimiento

de la población y de éxodo rural. En la actualidad, Venezuela parece encontrarse particularmente expuesto a crisis prolongadas de participación y de preferencias contrapuestas como las que ha sufrido el primer grupo de países, pero está particularmente bien dotado de medios potenciales de aplazarlas o eludirlas.

En el Brasil, el tamaño de la población y del territorio, la gran diversidad de regiones internas, el dinamismo de la economía y la capacidad de las fuerzas dominantes para excluir presiones incompatibles con el estilo de desarrollo elegido, indican que existen allí potencialidades cualitativamente distintas de las de otros países con modalidades parecidas de modernización, polarización, crecimiento de la población, etc. El Brasil posee una capacidad de aprovechar las posibilidades de incorporarse vigorosamente al orden económico mundial que no comparte ningún otro país de la región.

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

En Colombia el crecimiento económico es más diversificado espacialmen-

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

En el Perú, los procesos de crecimiento económico polarizado y de modernización dependiente característicos de este grupo de países adquirieron su actual configuración en fecha más reciente y son de alcance más limitado. Asimismo, las condiciones para que se mantengan parecen más dudosas. La población es menor que en los demás países del grupo, salvo Venezuela. Sólo alrededor de un tercio de la población vive en centros de 20 000 habitantes o más, en tanto que en los otros cuatro países la proporción fluctúa entre 40 y 60 por ciento. Los sectores "modernos" de producción, el mercado interno de sus bienes y los grupos de población plenamente comprometidos con el estilo de desarrollo prevaleciente son por tanto más pequeños y se encuentran más concentrados en una única aglomeración metropolitana. La heterogeneidad cultural es mayor que en otros países, y más persistentes las relaciones sociales y modos de producción "tradicionales". Pese a que la dotación de recursos naturales es más bien halagüeña y a que hay muchas tierras sin utilizar, las barreras topográficas y climáticas obstaculizan más que en otros países la expansión de los asentamientos y la explotación de nuevos recursos. Sería aventurado trazar una relación de causa y efecto entre estos factores que hacen particularmente dudosa la viabilidad del estilo convencional de desarrollo —o, en todo caso, muy elevado su

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

*iii)* Los demás países de América Latina tienen como principales rasgos comunes una menor población y niveles de urbanización más bajos. Sólo uno de once (Panamá) tiene 40 por ciento de su población en centros de 20 000 habitantes o más (un poco menos del promedio regional). En todos los demás la proporción es inferior al tercio; en cuatro inferior a un quinto. Sólo uno de ellos (Ecuador) tiene una población que llega a la mitad de la población del país más pequeño incluido en el segundo grupo.

Cabría esperar que los países que presentan estas características hubiesen avanzado menos por el camino del desarrollo polarizado que los países más grandes del segundo grupo, que fuesen menos capaces de cumplir (al menos individualmente) con los requisitos convencionales del "desarrollo" antes enumerados, y que su crecimiento económico dependiese más de la suerte que corran en el mercado mundial una o dos materias primas de exportación. En general sucede así, pero los países pequeños muestran variadas combinaciones de ventajas y desventajas, tanto en lo interno como en sus vínculos con el orden mundial y con sus vecinos más grandes. Salvo una o dos excepciones, todos

han adquirido un "sector moderno" y un impulso de desarrollo que originan restricciones como las antes anotadas, aunque quizá más débiles, a cambios radicales del estilo de desarrollo. La configuración general de varios de estos países inducen a vacilar en incluirlos entre los de "menor desarrollo relativo".

Tres de los países de este grupo tienen grandes territorios y cuantiosos recursos en relación con su escasa población. Los tres se hallan en el continente sudamericano, junto a países mucho más grandes que pertenecen al primero y segundo de los grupos. Ecuador, que posee la mayor población y ocupa el segundo lugar en lo que toca a nivel de urbanización entre los países pequeños, tiene una dotación de recursos, una diversidad regional y una heterogeneidad económica y cultural análogas a las del Perú. Tiene también la posibilidad de obtener ingresos del petróleo en escala que podría conducirlo a una configuración similar a la de Venezuela, o, bajo la dirección de fuerzas dominantes ceñidas a una estrategia coherente, mantener un estilo original de desarrollo con menos concomitancias traumáticas que las que surgirían en los países más urbanizados y "modernos". Bolivia ostenta una razón muy elevada entre terrenos inexplorados y recursos naturales, por una parte, y población por otra; pero el país presenta severas y variadas dificultades en lo que toca a topografía, regionalismo interno, heterogeneidad cultural, falta de capital y debilidad o falta de cohesión de las fuerzas que controlan el mecanismo estatal, que impide a éste aprovechar esas ventajas. Curiosamente, Bolivia también acusa en un grado que no se da ni si-

quiera en los países del primer grupo, una crisis crónica en lo que toca a exigencias organizadas de los distintos grupos y clases, que sólo pueden conciliarse en forma precaria e intermitente con el estilo real de desarrollo. En Bolivia, los obstáculos sociales que se oponen a la implantación de un estilo esencialmente original de desarrollo son bastante débiles, y la naturaleza de las exigencias que se formulan al Estado indica que tal vez esa sea la única forma de superar problemas permanentes de inestabilidad y de debilidad económica. Sin embargo, también es débil la capacidad de idear e imponer un estilo de esta naturaleza, o de movilizar para ello capitales, recursos naturales y humanos. En el Paraguay, la relación entre tierra y población es favorable y los problemas topográficos y de heterogeneidad cultural carecen de importancia. Su nivel de urbanización es bajo (poco más de la quinta parte de la población vive en centros de 20 000 habitantes o más), y la Argentina absorbe en calidad de migrante una elevada proporción de los grupos que de otro modo contribuirían al crecimiento urbano y a la modernización; por ello, tanto las presiones que favorecen el desarrollo polarizado como las demandas que derivan de él parecen ser moderadas.

Los otros países pequeños —dos del Caribe y seis de Centroamérica— se agrupan en forma que los hace menos dependientes de los grandes países vecinos, más capaces de actuar colectivamente, pero a la vez más constreñidos, desde el punto de vista político y económico, por el orden mundial. Uno de ellos, Panamá, desempeña un papel único como lugar de trasbordo que le ha per-

mitido alcanzar un nivel relativamente alto de urbanización y modernización dependiente; lo evidente del vínculo que lo ata a uno de los centros mundiales alienta una reacción nacionalista que sugiere ciertas posibilidades de lograr un estilo de desarrollo original y autónomo. Otro, Costa Rica, que tiene un nivel de urbanización relativamente bajo y una base económica tan limitada como la de los países centroamericanos vecinos, unidos a una tasa extraordinariamente alta de crecimiento de la población, ha alcanzado un grado de modernización, homogeneidad cultural y difusión de los servicios sociales que se asemeja al de los países altamente urbanizados del primer grupo; confronta problemas relativamente severos en lo que toca a la participación política y a la conciliación de las presiones sobre los recursos del sector público, pero no ha habido rupturas inmanejables del consenso ni se ha interrumpido el crecimiento económico. El caso de Costa Rica precave contra el determinismo sobre las limitaciones de las pequeñas sociedades dependientes. Como sucedió antes en el Uruguay, determinadas circunstancias históricas permitieron que surgiera un estilo nacional democrático y providente que no cabía esperar de un país tan pequeño y que depende de las exportaciones de unas cuantas materias primas. Tanto en Costa Rica como en el Uruguay, el papel destacado que desempeña la educación tiene repercusiones ambivalentes para el futuro del estilo; estimula demandas ocupacionales y modalidades de consumo modernizadas que la base económica no puede mantener más allá de cierto punto, pero quizá también prepare a la juventud para

confrontar las opciones y desempeñar los papeles necesarios para innovar de manera creadora en el estilo.

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

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

Esta breve reseña de la situación de los diversos países indica que es poco probable que ellos puedan incorporar toda la población al estilo de vida "moderno" con niveles satisfactorios de consumo y servicios, pero que tal vez a la mayo-

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

la distribución de los recursos y las estrategias de desarrollo a través de procesos políticos abiertos.

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

### 3

## Políticas para abordar el desafío de los estilos de desarrollo "unificados", "originales" y "orientados por valores" u "orientados al ser humano"

El presente trabajo supone —con las debidas reservas— que el desarrollo es un proceso identificable sujeto a ciertas uniformidades y condiciones previas

que no obligan de manera rígida ni son base satisfactoria para predecir el futuro. Asimismo, supone que la razón humana y los valores pueden y deben tratar de con-

figurar el futuro en estilos nacionales distintos de los que rigen hasta ahora<sup>10</sup>. El desarrollo no puede significar lo que cada uno desee que signifique, pero para que siga siendo un foco de las aspiraciones humanas debe incluir una determinada gama de diferentes combinaciones de fines y medios. Se puede distinguir tres clases principales de criterios para abordar la definición de estos fines y medios: el utópico-normativo, el tecnocrático-racionalista y el sociopolítico.

Hasta cierto punto, estos criterios se complementan. La búsqueda de estilos de desarrollo más aceptables y viables debe remitirse a imágenes del orden social futuro (en otras palabras, a una "utopía") y a normas que fijen límites a los medios que habrán de utilizarse. Es inevitable la búsqueda de técnicas más racionales y eficientes de

<sup>10</sup>Esta posición se expone en el *Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo* (op. cit., pp. 11 y 12). El "desarrollo" es "un avance perceptible hacia fines concretos basados en valores de la sociedad" y también un "sistema de cambios interrelacionados de la sociedad que fundamenta y condiciona la factibilidad del avance". "En el primer sentido se supone la existencia de una capacidad humana de conformar el futuro para fines humanos. También se supone que la sociedad actual tiene el derecho y la capacidad para decidir por consenso general o por conducto de agentes que representen los mejores intereses de la sociedad, las opciones y los sacrificios que requiere el desarrollo". "En el segundo sentido se supone que el desarrollo es un fenómeno inteligible susceptible de diagnóstico y de proposiciones objetivas acerca de las interrelaciones de factores y de las probables consecuencias más amplias del cambio en los principales componentes del 'sistema' o de la acción sobre esos componentes".

obtención y distribución de recursos y provisión de servicios para el logro de cualquier objetivo que se fije la sociedad, sean cuales fueren las prevenciones que se tengan respecto de los límites que ha de tener esa búsqueda y de las ventajas del mercado o de la democracia de participación. Por último, las fuerzas sociales y políticas, como quiera que se definan, deben elegir sus utopías y normas, y crear y aplicar los mecanismos administrativos y de planificación tecnocrático-racionalistas.

Por razones obvias, el diálogo internacional oficial y semioficial ha prestado mucho más atención a los criterios utópico-normativos y tecnocrático-racionalistas que al sociopolítico. El hecho de que ese diálogo lo conduzcan representantes de los gobiernos o "expertos" que se dirigen a los gobiernos, como se señala en la primera parte del presente trabajo, confirma la suposición de que los gobiernos son entidades racionales, benévolas y coherentes interesadas en el desarrollo y el bienestar de todo su pueblo, deseosas de que se les asesore sobre la forma de alcanzar estos fines y capaces de actuar como se les aconseja. Si su comportamiento no coincide con esta imagen, merecen que se les reprenda por corrupción, por perseguir fines ajenos al caso (como poder militar), por descuidar y eludir la aplicación de las políticas a las que han adherido (como dice Gunnar Myrdal, por ser "Estados blandos"); pero sigue en pie la hipótesis de que el "gobierno" o el "Estado" tiene autonomía suficiente para hacerlo mejor si lo desea, o si está lo bastante alarmado por las graves consecuencias de no hacerlo mejor. El diálogo académico e ideológico no oficial, particularmente en los paí-

ses en "desarrollo", muestra un mundo distinto, en el cual el dominio externo y la distribución interna del poder determinan lo que pueden hacer los gobiernos, y en el cual los gobiernos suelen ser agregados incoherentes de diversos propósitos personalistas, burocráticos y de otra naturaleza, por lo que es ingenuo o intelectualmente deshonesto esperar que actúen de manera diferente sobre la base de exhortaciones morales o argumentos racionales.

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

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

las realidades o bien de adaptar las realidades a ellos. Los argumentos en favor de ambos criterios recurren continuamente a lo que podría denominarse la "voz pasiva burocrática" o a la ansiosa afirmación de una "conciencia cada vez mayor", con el fin de eludir la obligación de identificar los agentes sociopolíticos a los que están dirigidos. En secciones anteriores del presente trabajo se ha hecho suficiente referencia al criterio utópico-normativo. Sus inconvenientes cuando se persigue aisladamente (o su uso ilegítimo para eludir la realidad) quedan cruelmente de manifiesto en un mundo en que aumentan la injusticia, la inseguridad y la violencia a la par que se prolonga la nómina de los "derechos" otorgados a todos los seres humanos por el voto de sus gobiernos.

La confrontación del criterio tecnocrático-racionalista con realidades recalci-trantes es más compleja, puesto que sus partidarios están más estrechamente involucrados en el mecanismo estatal, las demandas de clases y grupos y la necesidad en que se ven los líderes políticos de "resolver" los "problemas". Una de las consecuencias de lo anterior ha sido la aparición de numerosos trabajos sobre la "crisis de la planificación"<sup>11</sup>. Como sucede con el propio "desarrollo", si se desacredita el significado antes atribuido a la planificación, ésta debe significar otra cosa, y las opciones propuestas van desde una actividad racionalizadora constante y difusa en que participa toda

<sup>11</sup>Véase en especial Mike Faber y Dudley Seers, compiladores, *The Crisis in Planning*, *op. cit.* Véase asimismo la sección III del *Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo*, *op. cit.*

la sociedad, hasta la formulación de pautas operativas para decisiones de corto plazo sobre proyectos. La administración pública como "disciplina" acusa también una pérdida de confianza y una diversificación de recetas, unidas a una tenaz convicción de que debe significar algo generalizable y aplicable a la racionalización de lo que el Estado hace en nombre de la sociedad. Un crítico ha replicado: "Si la planificación lo es todo, quizá no sea nada"<sup>12</sup>.

<sup>12</sup>"Pese al esporádico descontento que despertaba la planificación —el contraste entre el plan y la nación hacia mofa de los planificadores— a las élites nacionales les resultaba difícil olvidarse de la tierra prometida, tal era su ansia de encontrar una solución fácil para sus problemas. Además, pronto descubrieron que el hecho de que la planificación no fuese operativa podía serles útil... La planificación formal también puede servir para soslayar los problemas insuperables del momento... Si no se puede complacer de inmediato a ciertos grupos, se les puede indicar el lugar más importante que ocupan en los planes futuros. Asimismo, la planificación formal puede ser una manera de ganarse a los apóstoles de la racionalidad haciéndolos partícipes de tareas que los apartan de las decisiones reales... Si la planificación formal fracasa no sólo en una nación y en un momento determinado, sino en casi todos los países casi todo el tiempo, es poco probable que los defectos se deban a la torpeza o falta de talento de los planificadores. Tampoco se puede defender racionalmente un fracaso diciendo que los países en cuestión no están preparados para comportarse racionalmente o para aceptar los consejos de hombres racionales llamados planificadores. Esta es sólo una manera de decir que la planificación formal, después de innumerables repeticiones, sigue estando mal adaptada a su medio. Fracasar no puede ser racional. Errar es humano; consagrar la perpetuación de errores es otra cosa. Si los gobiernos insisten en la planificación nacional, debe ser

Para los efectos del presente trabajo, los criterios utópico-normativos y técnico-racionalistas pueden evitar el callejón sin salida del verbalismo y de la acción ritual sólo si sus sustentadores los relacionan con criterios sociopolíticos que identifiquen a ciertos agentes y propongan estrategias concordantes con los valores, intereses y capacidades de esos agentes. Sin embargo, esta posición está expuesta a críticas desde distintos ángulos; desde luego, no ofrece

porque su voluntad de creer triunfa sobre su experiencia. La planificación es un tema para el teólogo más que para el científico social". (Aaron Wildavsky, "If Planning Is Everything, May be It's Nothing", *Policy Sciences*, Elsevier Amsterdam, 4, 1973). Hace varios años, Albert O. Hirschman anticipó una conclusión análoga en su conocido comentario sobre las actividades de planificación de la CEPAL: "...la orientación de la CEPAL parece utópica al querer aplicarse en países donde un simple cambio ministerial a menudo significa una reversión total en la orientación política y donde los dirigentes mismos se enorgullecen de sus improvisaciones... Los proyectos detallados de la CEPAL, en los que se hace armonizar a todos los sectores económicos son, por decirlo así, el equivalente en el siglo XX de las constituciones latinoamericanas del siglo XIX, ya que están tan alejados como ellas del mundo real. Son una protesta, patética y sutil, contra una realidad donde los políticos gobiernan confiados en improvisaciones brillantes o desastrosas, donde las decisiones se toman bajo múltiples presiones y no en previsión de posibles crisis o situaciones de emergencia, y donde los conflictos se resuelven en base a consideraciones personales después que las partes litigantes han relevado sus fuerzas, y no de acuerdo con principios objetivos y criterios científicos". ("Ideologías de desarrollo económico en América Latina", en A. O. Hirschman, compilador, *Controversia sobre Latinoamérica*, Artes Gráficas Bartolomé U. Chiesino, Buenos Aires, 1963).

ninguna "solución" directa y universalmente "aplicable" que contribuya a avanzar hacia estilos de desarrollo originales y orientados por valores. La clase de agentes de desarrollo que se busca y la gama de opciones que se les atribuye en la configuración de un estilo de desarrollo depende de cómo se conciba el desarrollo y de cómo se interpreten la naturaleza y funcionamiento de las sociedades humanas.

No hay razones *a priori* para suponer que en una sociedad determinada surgirán los agentes "necesarios" para lograr un estilo de desarrollo aceptable y factible, ni que, si efectivamente surgen, podrán cumplir su "misión histórica", ni que si realmente la cumplen, la sociedad estará inequívoca y permanentemente en mejor situación que antes. Tampoco parece necesario suponer sin más que una sola clase de agente, sea colectivo y en el desempeño de una función predeterminada, o individual y dotado en gran medida de libre albedrío, deba hacer de *deus ex machina* en todas las sociedades, como sostiene la mayoría de las corrientes teóricas e ideológicas. Los presuntos agentes intelectuales del desarrollo —incluidos en la última de las cinco categorías que se distinguen más adelante— bien podrían estimar que cualesquiera de las categorías puede ser decisiva en ciertas coyunturas, y marginal o incluso ilusoria en otras. Para los fines de esta discusión, se puede distinguir las siguientes categorías de agentes de desarrollo:

i) Las clases y grupos sociales que desempeñan papeles fundamentales en la evolución de un estilo de desarrollo sobre la base de sus relaciones con la producción y de sus puntos de vista colectivos acerca de sus propios intereses:

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

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

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

iii) Individuos o grupos pequeños cuyo poder deriva del control de las fuerzas armadas, del control del capital o de su representación de alguno de los centros mundiales dominantes. Como el poder de estos agentes potenciales no depende de su capacidad para obtener apoyo de sectores de la población y para organizar coaliciones, podría esperarse que estuviesen en situación de actuar de manera más coherente (o arbitraria) para implantar un estilo de desarrollo que los agentes del segundo grupo. Sin embargo, el poder *que pueden aplicar* se encuentra limitado por diversos aspectos de su propia situación: Primero, su poder reside esencialmente en una coyuntura especi-

fica y puede desaparecer súbitamente; el dirigente militar puede ser desalojado por sus subordinados, el capitalista puede verse incapacitado por una crisis financiera, el centro mundial puede desplazarse por problemas internos o su estrategia política global desviarse y socavar la posición de su representante. Segundo, los valores de quienes detentan el poder sobre tal base y su concepción de su propio papel no suelen extenderse a la implantación de un estilo de desarrollo original; les preocupa más preservar el orden existente y defenderse de las amenazas a su posición privilegiada. Tercero, el hecho de estar apartados de la representación de grandes clases o grupos limita su capacidad de inducir a la población a actuar de acuerdo con sus objetivos. Una vez que se fijan la tarea de implantar un estilo de desarrollo coherente deben obtener la ayuda de agentes de la segunda categoría, tratar de desempeñar sus funciones ellos mismos o encontrar medios efectivos de aislar a la población de llamamientos políticos y de la representación de grupos de intereses.

iv) El jefe de Estado o poder ejecutivo nacional; la persona o entidad colectiva encargada oficialmente de tomar decisiones de carácter público, de nombrar los funcionarios públicos, de decidir en líneas generales la asignación de los recursos y de establecer pautas para el desarrollo. Esta entidad es destinataria tradicional de los consejos en materia de desarrollo, la moderna sucesora del *Príncipe* de Macchiavello. Las recetas utópico-normativas y tecnocrático-racionales se dirigen formalmente al Príncipe; gran parte de la controversia sociopolítica de los últimos tiempos gira en torno a la pregunta siguiente: ¿Cómo darle

consejos que pueda utilizar, suponiendo que es protagonista de un juego difícil y que sus "recursos políticos" son limitados y la información de que dispone inadecuada?<sup>13</sup> En la práctica, el Príncipe puede resultar esquivo, incluso en marcos autoritarios; su representación formal pesa poco en las decisiones, y no absorbe casi ninguna de las recomendaciones con que se le abruma; las verda-

<sup>13</sup>Véase en especial Warren F. Ilchman y Norman Thomas Uphoff, *The Political Economy of Change*, University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1969. De acuerdo con sus "supuestos simplificadores", "ante todo el estadista dispone de recursos limitados, en cantidad variable y de distintos tipos, para poner en ejecución decisiones que influyen en la naturaleza y calidad de la vida colectiva de la nación; segundo, como resultado de la división del trabajo que define las funciones que desempeña la autoridad en una sociedad, el estadista es el único que puede recurrir a la autoridad; tercero, el estadista desea conservar la autoridad; y cuarto, el estadista, para alcanzar las metas que valora, optará por lo que apunta formalmente a elevar la productividad de sus recursos políticos". (p. 33). "Frente al hecho de que las demandas a menudo son mutuamente excluyentes y de que la escasez de recursos es persistente, el estadista tiene diversas opciones. Puede optar por satisfacer algunas demandas en todo o en parte; otras las pasará por alto o las rechazará expresamente. A veces, cuando no puede satisfacer alguna demanda de los sectores, el estadista puede optar por ofrecer recursos sustitutivos que, a su juicio, serán transitoriamente aceptables... Tal vez se valga de la coacción para eliminar los efectos de algunas demandas, o de la educación para eliminar las causas... En vista de la necesidad de elegir, el estadista debe calcular en quiénes, cuánto, en qué combinación, cuándo, dónde, por qué y para qué deben invertirse los escasos recursos políticos del régimen" (p. 38).

deras fuentes de decisión están dispersas y ocultas<sup>14</sup>.

») Personas o grupos pequeños que pretenden explicar la forma en que funciona la sociedad y crear imágenes coherentes de sociedades futuras preferibles, basándose en sus propios valores y su propio diagnóstico de la situación existente; formular las estrategias pertinentes, y obtener el apoyo de uno o más de las anteriores categorías de agentes. Una conocida observación de John Maynard Keynes sintetizó hace cuarenta años las potencialidades, los inconvenientes y los peligros de la influencia de esta categoría en otros agentes: "...las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad, el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto. Los maníacos de la autoridad, que oyen voces en el aire, destilan su frenesí inspirados en algún mal escritor académico de algunos años atrás. Estoy seguro de que el poder de los intereses creados se exagera mucho comparado con la *intrusión* gradual de las ideas.

<sup>14</sup>"Por lo general la soberanía no tiene asiento único e invariable. La comparten diversos grupos que forman distintas constelaciones en diferentes momentos... La existencia de un gabinete (o una junta) puede encubrir hasta qué punto el proceso de decisión es, de hecho, disperso". (Colin Leys, "A new conception of planning?" en Mike Faber y Dudley Seers, compiladores, *The Crisis in Planning*, op. cit., vol. 1, p. 60.)

No, por cierto, en forma inmediata, sino después de un intervalo; porque en el campo de la filosofía económica y política no hay muchos que estén influidos por las nuevas teorías cuando pasan de los veinticinco o treinta años de edad, de manera que las ideas que los funcionarios públicos y políticos, y aun los agitadores, aplican a los acontecimientos actuales, no serán probablemente las más novedosas<sup>15</sup>.

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

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

por lo inadecuado de sus técnicas<sup>16</sup>. Han procurado definir sus relaciones con los agentes políticos, asociarse a la "participación", encontrar medios de transformar más que de promover el estilo de desarrollo económico dominante. Cabe preguntarse entonces, como sugiere Wildavsky, si se justifica de alguna manera que la planificación siga siendo identificada como una disciplina provista de técnicas comunes y que

<sup>16</sup>Las siguientes observaciones de Dudley Seers son ilustrativas: "... su enfoque probablemente será estático. Es poco probable que la formación universitaria del planificador le sirva de mucho para reflexionar sobre la forma en que funcionan las economías en distintos niveles de desarrollo (y con instituciones distintas). Por tanto, difícilmente está preparado para observar la realidad económica, y mucho menos la social, y para preguntar cómo podrían encauzarse los recursos del país hacia el cambio —como algunos políticos realmente desearían que hiciera... Es particularmente probable... que el planificador no comprenda hasta qué punto la realidad política determina el esquema geográfico de los gastos del gobierno o las fuentes de ayuda externa... Su vida social lo pone en contacto con los residentes (generalmente persuasivos) de la capital; lo mismo hace su vida oficial... Sin embargo, la población de la capital difiere mucho en cuanto a ingreso, empleo, etc., no tan sólo de la del campo, sino también del público de otras ciudades... el planificador tenderá a incorporar a su modelo los mitos que predominan en la capital acerca de las funciones de consumo y producción del resto del país... Tal vez lo más significativo de todo sea la actitud del planificador respecto de la calidad de las estadísticas que utiliza... al estudiante de economía se le enseña a manejar cifras como si fueran hechos objetivos, y no como lo que generalmente son, nada más que conjeturas ilustradas". ("The prevalence of pseudo-planning", en Mike Faber y Dudley Seers, compiladores, *The Crisis in Planning*, op. cit., vol. 1, pp. 25 a 28.)

<sup>15</sup>John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 1945, p. 367.

ofrece servicios definibles a la política pública, o si los planificadores se están fusionando con las demás categorías de agentes intelectuales de desarrollo. Si la planificación sigue siendo una disciplina separada y los planificadores no se resignan a tener funciones meramente ornamentales y a realizar ejercicios académicos, hay que suponer la posibilidad de manejar en forma totalmente racional los asuntos humanos tras metas cuantificadas... siempre que se pueda descubrir la receta adecuada, persuadir de sus bondades a los agentes apropiados y hacer que la apliquen<sup>17</sup>.

Los reformistas-melioristas tienen en común su desconfianza de las utopías, las recetas tecnocráticas infalibles y los argumentos catastrofistas de que la modalidad vigente de crecimiento y cambio no puede mantenerse porque funciona en forma injusta e ineficaz. Procuran comprender las estructuras sociales, económicas y políticas para trabajar dentro de ellas con fines orientados por valores, suponiendo que tales estructuras nunca serán perfectamente racionales ni estarán del todo orientadas al

<sup>17</sup>“Si la planificación es un instrumento universal, a los planificadores les parece razonable preguntar por qué los países no pueden ajustarse a los requisitos de una toma de decisiones racional. A su juicio, si la planificación es válida, los países deberían adaptarse a sus exigencias y no a la inversa. Para salvar la planificación los planificadores quizá consientan hasta en declararse culpables. Puesto que si un mejor comportamiento de su parte pudiese hacer que la planificación diese resultados, la solución no consistiría en abandonar los planes sino en contratar planificadores más inteligentes”. (Aaron Wildavsky, “If planning is everything, may be it's nothing”, *op. cit.*)

bienestar humano, pero que tampoco serán irremediablemente opresoras e incompatibles con el desarrollo orientado por valores. No cabe esperar que haya consenso nacional en torno a las metas de la sociedad<sup>18</sup>. La incertidumbre es compañera inevitable del quehacer humano y el desarrollo es un proceso abierto que requiere tácticas flexibles para ir aprovechando las oportunidades a medida que se presentan. Los reformistas-melioristas prefieren actuar en sociedades en que hay competencia política abierta y grupos de intereses capaces de expresión organizada, pero si no se dan estas condiciones no se sorprenden ni se apartan de sus intentos de influir en la política. No conciben la revolución como condición previa de un estilo de desarrollo aceptable, pero si hay revoluciones consideran que son nuevas concatenaciones de desafíos y oportunidades que deben analizarse con benevolencia. El criterio reformista-meliorista permite apreciar sutilmente

<sup>18</sup>“No hay una ‘función objetiva’ colectiva nacional. Más bien hay una complicada combinación de metas, que en parte pueden comprenderse en función de un número limitado de temas en torno a los cuales hay una suerte de consenso o que por lo menos tienen el respaldo de una mayoría apreciable, pero que la mayor parte del tiempo es fluida y cambiante. En distintos momentos, grupos diferentes tienen prioridad y predominan distintas percepciones del interés propio y colectivo. El problema del planificador reside en poder elaborar planes en torno a un número limitado de metas, aisladas de las demás, que al parecer tienen asegurado el apoyo mínimo necesario durante el plazo mínimo necesario”. (Colin Leys, “A new conception of planning?”, en Mike Faber y Dudley Seers, compiladores, *The Crisis in Planning, op. cit.*, vol. 1, p. 72.)

las complejidades de la formulación de políticas y las ambigüedades de los efectos de la mayoría de los procesos de cambio en el bienestar humano; pero al mismo tiempo este criterio tiene matices de complacencia panglosiana, una predisposición a encontrar razones para afirmar que todo es para mejor, si no en el mejor de los mundos posibles, por lo menos en un mundo todo lo bueno que es dable esperar, y que reformas cada vez mayores, unidas al ingenio humano para salir del paso, lo irán mejorando poco a poco<sup>19</sup>. En la práctica las reformas y los procesos de desarrollo espontáneos señalados como radiantes ejemplos han fracasado o se han estancado con tanta frecuencia, que hoy los criterios reformistas-melioristas, como los criterios de planificación tecnocrática, han perdido mucha credibilidad. En el mejor de los casos, no ofrecen esperanzas ante la exigencia internacional de que se ponga inmediato fin a la pobreza y a la injusticia. Sin embargo, no han aflorado otras opciones reales convincentes para las organizaciones internacionales ni para

<sup>19</sup> Albert O. Hirschman ha denominado este criterio "tráfico de reformas" y ha sido uno de sus más abiertos e ingeniosos seguidores. Véase, en especial, *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1971. Los trabajos de Aaron Wildavsky, John Friedman y Albert Waterston, junto con la mayoría de los trabajos que aparecen en *The Crisis in Planning*, *op. cit.*, ofrecen variantes de este criterio. Sus formulaciones más concretas provienen de los países de habla inglesa. En otras regiones las personas encargadas de la política de desarrollo parecen más reacias a reconocer este criterio como pauta orientadora y como virtud, pese a que sus tácticas no pueden evitar seguirlo.

los "expertos" que aspiran a influir en la política dentro de situaciones nacionales concretas, por grande que sea su fidelidad intelectual a esquemas utópico-normativos y tecnocrático-racionalistas.

El criterio revolucionario o planificación contra el orden vigente —en la medida en que no esté contaminado por esperanzas tecnocráticas o reformistas-melioristas— tiene como premisa básica la de que el orden sociopolítico existente es esencialmente incompatible con un estilo de desarrollo orientado por valores, o con el pleno desenvolvimiento de las potencialidades humanas. Por tanto, según el diagnóstico de la etapa que este orden haya alcanzado, la forma en que funcione y las limitaciones que imponga el orden mundial a la acción nacional, la labor fundamental consiste en destruirlo o en hacerlo madurar hasta que su destrucción sea factible. Los agentes que se analizaron antes (clases y grupos, líderes y portavoces, detentadores del poder básico, el Estado personificado o el poder ejecutivo nacional) y las políticas propuestas por tecnócratas y reformistas-melioristas se evalúan luego en función de su aporte potencial a la destrucción del orden vigente, al logro de "etapas de desarrollo" que lo dejen maduro para destruirlo o al fortalecimiento del orden existente contra esa destrucción.

El papel de los agentes en un futuro estilo de desarrollo orientado por valores y las políticas concretas necesarias pasan a un segundo plano de especulación o se confunden con el papel instrumental inmediato de agentes y políticas. Ante sociedades nacionales que se "desarrollan" en forma polarizada y dependiente, el criterio revolucionario se ve reforzado por la obvia y persistente falta

de concordancia entre la situación existente y los valores humanos, y las abundantes pruebas de que los programas tecnocráticos y reformista-melioristas mejor intencionados son ineficaces o bien contribuyen a la polarización de clases y grupos. Al mismo tiempo, la posición revolucionaria se fragmenta y se frustra porque las sociedades no cumplen con las condiciones previas para la revolución que exigen las teorías implícitas en el criterio revolucionario. La clase "proletaria", que debería cavar la sepultura del orden existente, no acrecienta acentuadamente su tamaño relativo ni su cohesión orgánica, y parece más dispuesta a sostener el orden existente que a derribarlo. Los estratos "marginalizados" y "subproletarios", cuyo bienestar es el que parece más incompatible con la perpetuación del orden existente, en sus ambiguas relaciones con los sistemas de producción y empleo y con el Estado, responden mal a llamamientos revolucionarios coherentes. Además, la profunda y compleja interdependencia económica, política y cultural con los centros mundiales que existe actualmente, sugiere que la destrucción del orden existente en el plano nacional será totalmente imposible o se hará a costa de trastornos sociales, represión y cierre obligado de la sociedad, hasta el punto de hacer dudoso todo desarrollo posterior orientado por valores. Si se admite esta última limitación, el revolucionario nacional debe tener presente la "madurez" tanto internacional como nacional para el cambio.

El rechazo revolucionario del orden existente como marco o punto de partida hacia un estilo de desarrollo que merece apoyo puede conducir, como es eviden-

te, a una amplia variedad de conclusiones tácticas. El revolucionario puede concentrarse en la destrucción inmediata, o al menos en la tarea de hacer que el orden existente no funcione, basándose en el supuesto de que así contribuirá a generar las condiciones previas para realizar las transformaciones. O bien puede tratar de redefinir las condiciones previas, experimentar con coaliciones tácticas y esperar coyunturas favorables en forma que no se distingue de la actitud reformista-meliorista, salvo en los supuestos implícitos. También puede tratar de generar y obtener apoyo para una utopía tan atrayente que su atractivo pese más que las condiciones objetivas desfavorables. Y las tácticas reformista-melioristas incluso pueden encontrar finalmente que algunas variantes del criterio revolucionario son positivas por su capacidad de generar un dinamismo que sus propios puntos de vista sobre los cambios necesarios requieren pero que no pueden engendrar<sup>20</sup>.

<sup>20</sup>... la búsqueda directa de lo nuevo, lo creador y lo único tiene una justificación especial: sin estos atributos el cambio, o por lo menos el cambio social en gran escala, tal vez no sea posible. En efecto, en primer término, las poderosas fuerzas sociales que se oponen al cambio lograrán con bastante éxito cerrar los caminos ya recorridos hacia el cambio. Segundo, es poco probable que los revolucionarios o reformistas radicales generen la extraordinaria energía social que necesitan para lograr cambios a menos que estén inspiradamente conscientes de que escriben una página totalmente nueva de la historia humana". (Albert O. Hirschman, *A Bias for Hope*, *op. cit.*, p. 28.)

## 4

## A modo de conclusiones

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

mente. En estas condiciones, los investigadores que han recibido la misión de encontrar un "enfoque unificado" para el desarrollo corren el riesgo de desempeñar simultáneamente dos papeles folklóricos: el de los ciegos que describen el elefante y el de los ratones que discuten cómo ponerle el cascabel al gato.

Las investigaciones de esta naturaleza son inevitablemente desconcertantes para los sustentadores de criterios utópico-normativos, tecnocrático-racionalistas y sociopolíticos, para los revolucionarios y también para los reformistas. Al final de cuentas, lo más probable es que todos ellos repliquen: ¿Qué propuestas prácticas y positivas ofrece usted? El presente trabajo no pretende desacreditar las antiguas recetas para alcanzar el desarrollo y proponer una nueva receta infalible, ni rechazar los anteriores candidatos societales al honor de conducir al desarrollo para luego nombrar otros agentes que realmente puedan cumplir con esta tarea. Como se dijo al comienzo, este trabajo es un subproducto personal de un proyecto de investigación orientado a la adopción de políticas, dentro del cual se han formulado ciertas propuestas, sin pretender haber descubierto una panacea para el desarrollo. Esas propuestas, que en lo esencial seleccionan y combinan de nuevas maneras ideas ya conocidas en el diálogo internacional sobre el desarrollo, aparecen en otras publicaciones.

El presente trabajo no sostiene que los enfoques que describe sean ilegítimos o totalmente equivocados, pero sí su-

giere que todos ellos se prestan de distinta manera a simplificaciones exageradas y a mixtificaciones. Apunta en realidad a un concepto existencial del desarrollo, de acuerdo con el cual los presuntos agentes deberían adquirir clara conciencia de que tratar de imponer cierta racionalidad orientada por valores a realidades siempre reacias a someterse a ella, posiblemente no sea más que una tarea de Sisifo. Todas las sociedades que sobrevivan tendrán que luchar por “desarrollarse”, es decir, por aumentar su capacidad de funcionar a largo plazo para el bienestar de sus miembros. Ninguna de ellas llegará jamás a la bienaventuranza final de “estar desarrollada”. A la larga, el éxito aparente puede conducir a una relativa incapacidad de seguir innovando.

Desde este punto de vista, todas las sociedades nacionales confrontan en todo momento, cualquiera sea su grado de pobreza o prosperidad, una cierta gama de opciones accesibles, con ventajas e inconvenientes que se combinan de distintas maneras. La capacidad que poseen sus fuerzas dominantes de elegir determinadas opciones depende no sólo de condiciones objetivas, sino también de la apreciación subjetiva de tales condiciones y del ímpetu de lo que ya se ha hecho. A cada momento se cierran algunas puertas y se abren otras, por haberse o no hecho uso de una opción. Si no se aprovechan las oportunidades, si las decisiones no concuerdan con la realidad, si falla la capacidad de adaptación e innovación, para citar a W. H. Auden, “A los derrotados la historia puede decir es lástima, pero no ayudar ni perdonar”. Tampoco puede hacerlo el movimiento internacional en pro del desarrollo.

El clamor internacional por un “cri-

terio unificado” apunta a interpretaciones y estrategias de desarrollo orientadas más directamente que antes a la justicia social y a satisfacer las necesidades humanas fundamentales. En sentido literal, tales interpretaciones y estrategias no serán más “unificadas” que sus predecesoras. En realidad, seguramente serán más diversificadas que las estrategias que se concentran en maximizar las inversiones y la producción, pues intentan conciliar objetivos diversos, responder a distintas potencialidades y valores nacionales y lograr una participación popular creadora. Prueba de ello es que el foco de interés se ha desplazado desde el “enfoque unificado” al análisis de la viabilidad y aceptación de diferentes “estilos de desarrollo” dentro de marcos nacionales concretos. Sin embargo, el intento de introducir en el diálogo internacional el tema de los “estilos de desarrollo” no está a salvo de la tentación de valerse de novedades verbales, de nuevas envolturas para viejas recetas, de soluciones nominales que no concuerdan con la magnitud de los problemas que pretenden resolver ni con intenciones de las estructuras de poder que tendrían que aplicarlas. El presente trabajo, desde su posición dentro del diálogo internacional sobre el desarrollo, se ha ocupado, quizá en forma obsesiva, de esta tentación.

Vuelve la mirada hacia un cuarto de siglo de informes internacionales sobre “conciencias cada vez mayores” de la necesidad de criterios de desarrollo más “equilibrados” o “completos”. Si la conciencia de esta necesidad realmente hubiese aumentado a ese ritmo, la comunidad internacional ya debería haber llegado a la ilustración total.

Como ideal, el “enfoque unificado”

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

lidad de decidir sobre la base de valores constituye un avance sobre el concepto de un camino único que hay que descubrir y recorrer so pena de rezago permanente, pero deja en pie más interrogantes que las que responde. El principal propósito del presente trabajo es estimular a los presuntos agentes del desarrollo a ocuparse de estas interrogantes, a las cuales es bueno volver para terminar: ¿Quién ha de elegir un estilo nacional de desarrollo? ¿Quién se beneficia y quién se perjudica? ¿Tienen las fuerzas sociales dominantes la posibilidad y el derecho de comprometer a la sociedad con un estilo determinado? ¿Aceptarán realmente los grupos de población articulados y organizados, cuyo consentimiento será fundamental, o hasta los ideólogos y planificadores que exigen estilos más justos y autónomos, aquellos estilos de desarrollo concordantes con las normas internacionales de justicia social antes expuestas, pero sujetos a la austeridad y sacrificios que imponen los recursos nacionales complementados por una cooperación externa incierta? ¿Podrán las sociedades nacionales del mundo real alcanzar el grado de consenso y organización racional necesarios a un precio que no deforme el nuevo estilo y lo convierta en algo muy diferente de la imagen de la sociedad futura, justa y libre que lo inspiró?